CMHC SCHL

Helping to house Canadians

ADDRESSING YOUR HOUSING NEEDS

How can we help you better?

THE RURAL AND NATIVE HOUSING CONSULTATION PAPER

SECTION 1
PURPOSE:

This paper is about government efforts to meet the shelter needs of rural low-income off-reserve Native and non-Native households.[1] The purpose of the paper is to ask interested parties specific questions concerning rural housing assistance, in order to provide a sound basis upon which future policy and programs in this area can be developed. Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) is undertaking this process on behalf of the federal government. This process will ultimately lead to a presentation to government.

[1] *For the purposes of this paper, the term Native refers to Status and Non-Status Indians, Métis, Innu and Inuit. In addition, on-reserve Native housing will not be addressed. Questions surrounding on-reserve housing are being addressed through a parallel consultation process being undertaken by Indian and Northern Affairs Canada (INAC).*

91-04460/

SECTION 2

INTRODUCTION

In 1974, the federal government introduced the Rural and Native Housing (RNH) Program which is designed to address the shelter needs of rural low-income off-reserve Native and non-Native households (a brief description of the current package of program components is provided in the Annex). Capital costs and operating losses under these programs are generally shared by the federal and provincial or territorial governments. As of the end of 1989 about 25,000 housing units had been committed under the regular RNH Program. In addition, more than 20,000 households have received repair assistance under the Emergency Repair Program (ERP) and another 160,000 or so have received renovation assistance under the rural Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP).

Despite this effort, rural and Native people continue to face housing problems. Best estimates place some 15 per cent of all rural households and over 44 per cent of rural Native households in core housing need — unable to find non-crowded and physically adequate accommodation without having to pay more than 30 per cent of their income towards basic shelter costs. Problems exist even among those households receiving government housing assistance. While there is a high level of client satisfaction and those receiving assistance report that their living conditions are much better than before they received assistance, more than half of these households pay more than 30 per cent of their income towards shelter, arrears under the programs are close to 25 per cent and just under 13 per cent of the portfolio (about the same as the non-assisted housing stock) is in need of major repair (i.e. having serious deficiencies in the structure or plumbing, electrical or heating systems).

As a first step in determining what can be done to improve the effectiveness of governments' efforts in this regard, a comprehensive national evaluation of the current RNH programs was undertaken in conjunction with, and with the financial support of, eight provincial/territorial governments (Newfoundland, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and the Northwest Territories). The Evaluation is nearing completion and provides a good understanding of the extent to which these programs have achieved their objectives and where problems exist. A draft summary of the Evaluation s findings is available upon request.

With the evaluation nearing completion, CMHC is now soliciting the views of interested parties in order to encourage a full discussion of the key issues which need to be addressed before changes to the current package of program components can be considered. The latitude exists to undertake a major overhaul of the current RNH Program. However, in light of the current environment of fiscal restraint, no additional spending can realistically be expected. In addition, the federal government is committed to targeting social housing programs to those in core housing need.

SECTION 3

CONSULTATION PROCESS

The consultation process begins with the distribution of this paper, along with an invitation for written comments by June 15, 1990. The consultation team will also begin a series of cross-country meetings in a few weeks to provide an additional opportunity for groups to raise their concerns and make suggestions.

Based on the written comments received and the input provided during meetings, a paper discussing where consensus is emerging will be written and distributed to those providing written comments on the consultation paper. This paper, together with the final evaluation report, will then serve as the basis for discussion at a national workshop in the fall. The consultation team will also meet with individual provincial and territorial housing officials. A proposal to the federal government will then be written and submitted, based on the written replies to the consultation paper, the input received during the cross-country meetings, workshop and provincial/territorial meetings, as well as the evaluation findings.

CMHC recognizes the importance of submitting any recommendations which may result from this consultation to the federal government for its consideration as quickly as possible. As the proposed schedule indicates, the consultation time-frame has been squeezed as tightly as possible while still providing interested parties with the time necessary to provide their input. It is essential to an effective and productive consultation that all interested parties are given an opportunity to contribute their insights and experiences. It must be appreciated, therefore, that changes cannot be made overnight — actual implementation of any program changes is unlikely until 1991.

SECTION 4

ISSUES FOR CONSULTATION

In each of the ten issue sections to follow, issues which have been identified during the evaluation process are briefly outlined, arguments in favour and against various options are highlighted along with any relevant data or experience and then specific questions are asked to determine what the reader's views are. The 10 issues discussed include: 1) the appropriateness of rental and ownership tenures; 2) client contribution requirements; 3) client selection; 4) Native targets; 5) client involvement in construction; 6) building and servicing standards; 7) emergency repair assistance; 8) program delivery and administration; 9) location policy; and 10) problems within the existing stock.

As the issues raised are by no means exhaustive, the reader is encouraged to raise any additional issues and concerns as they see fit.

APPROPRIATENESS OF RENTAL AND OWNERSHIP TENURES:

In recent years, the RNH Program has emphasized offering tenure options which match individual client's needs and abilities. While ownership tenure received priority in the past, it was recognized that some individuals required support to be able to take on the responsibilities of ownership (e.g. maintenance and repair work), while others might never be capable or willing to take on such responsibilities. Hence, although ownership remains a major component, more rental stock has been acquired and a Lease-To-Purchase option introduced (see the Annex for a brief description). What tenure options and when and where they should be offered within rural off-reserve Native and non-Native housing assistance has, however, always been a contentious issue.

RESPONSIBILITY AND CONTROL:

Proponents of ownership tenure argue that ownership offers clients more control over their environment and a stake in their community which, in turn, may promote social stability. Rental tenure, however, has the advantage that clients generally bear little financial responsibility for the maintenance and repair of their units. Thus rental tenure provides those who are unable or financially incapable of taking on these responsibilities a housing option. As a consequence, government can also more easily ensure that objectives concerning the physical condition of the stock are met as this does not depend on clients' willingness and financial ability.

Alternatively, it is often argued that a key advantage of ownership tenure is that it has the potential to remove government from much of this on-going responsibility. Experience has shown, however, that government has not been able to leave responsibility for the physical condition of the stock solely in the hands of ownership clients. As the use of Remedial Repair funding indicates, some government involvement has been retained[2]. Further, even with this limited repair assistance, the evaluation found that 20 per cent of pre-1981 ownership units were in need of major repair compared to less than 10 per cent of rentals built prior to 1981. Hence, government is now faced with a repair problem despite the fact that the physical condition of the unit is technically the owner's responsibility.

One possible explanation for this result is clients not being aware of their tenure responsibilities. Another suggested explanation is that some Homeowner clients cannot afford to do routine maintenance and make necessary repairs. If these are indeed explanations then the current failure may not be inherent in the tenure choice, but may be a program design and/or information problem instead.

USE OF EXISTING PRIVATE STOCK:

One advantage of rental tenure is that it enables government to make use of Rent Supplement assistance whereby units for clients are leased by government on a long-term basis from private landlords and subsequently rented to clients on a rent-geared-to-income basis. The advantage of Rent Supplement assistance is that it makes use of available private sector units, thus avoiding the more expensive capital expenditures required in the construction or purchase of new units and hence allows more households to be assisted within a given budget. When vacancies exist and the available stock meets clients' needs, this option may be a cost-effective means of addressing housing need. The downside of Rent Supplement assistance is that the units are not permanently added to the social housing portfolio and hence, payments made to the private landlord, and therefore program costs, will rise over time.

COMMUNITY RESISTANCE AND PROFIT POTENTIAL:

It is also argued that the use of rental tenure may serve to lessen community resistance to housing assistance programs. It is sometimes difficult for community residents to accept that

---

2 *Remedial Repair funds are available to undertake major repairs and servicing (e.g. sewer and water hook-ups). The program is funded by using dollars which would have otherwise gone to new commitments and is used on a limited basis.*

low-income, perhaps non-working residents, can purchase their own home under the program for a modest sum, while some non-assisted taxpayers cannot afford to purchase a similar quality home. This may be particularly true where a resale market exists and the homeowner client is perceived to have an opportunity to make a profit.

In examining the potential for such profit making, the critical calculation is whether the market value of the dwelling is greater than the outstanding mortgage balance. Many argue that this amount (the outstanding balance) often exceeds the market value and hence the resale of the unit would not represent a profit for the client. Hard evidence on market values is, however, difficult to come by in rural and remote locations.

The evaluation found that homeowners in remote areas are much more likely to feel that their house had decreased in value or that it could not be sold than those living in non-remote areas. Notwithstanding, almost half of all homeowner clients felt that their home had increased in value since it was purchased and only three per cent indicated that they could not sell their house because "no one would be interested in buying it".

This suggests that some clients might potentially make a profit on the sale of their unit, depending on the resale market in their particular area. Notwithstanding, whether or not such a profit can be made, at the end of the mortgage period, ownership clients will have acquired an asset, whereas rental clients will not.

QUESTIONS:

? *Should rental tenure be offered under the RNH Programs? Under what circumstances/with what restrictions?*

? *Should ownership tenure be offered under the RNH Programs? Under what circumstances/with what restrictions?*

CLIENT CONTRIBUTION REQUIREMENTS:

The current client contribution required under the RNH Program is determined on the basis of a client's income. The approach is based on the principle that as income increases so too does the client's ability to pay. In general, clients are to pay 25 per cent of their income towards eligible shelter costs. However, the payment scale does recognize that for very low income clients the 25 per cent payment may still be unaffordable. Hence the federal scale currently begins at 16.7 per cent of income for clients earning $192 or less in adjusted income per month and is graduated up to the 25 per cent for those earning $404 or more per month.

Eligible shelter costs covered under Homeowner are defined as principal, interest, taxes and a set heating allowance, while for Rental they are defined with respect to a fully serviced unit, excluding electricity costs not related to heating. Clients therefore have some shelter costs which they are responsible for, in addition to their payments-geared-to-income. Owners cover operating costs in excess of a set heating allowance and on-going maintenance and repairs costs, while renters must pay electrical costs not related to heat.

APPROPRIATENESS OF REQUIREMENTS:

The appropriateness of the current contribution requirements has been questioned. It has been argued that they are too high and have resulted in some families being unable to pay their rents or mortgages and properly maintain their units. The fact that more than half of those households currently receiving assistance under the program pay more than 30 per cent of their income towards shelter is seen as an illustration of the extent of the problem.

Whether or not the current contribution requirements are appropriate is, however, difficult to know. High utility costs appear to be the primary reason why some clients are paying more than 30 per cent of their income towards shelter. It has therefore been suggested that additional adjustments should be introduced which more fully recognize the utility costs faced by clients (e.g. changing the heating allowance).

It must be recognized, however, that such adjustments would result in fewer households being assisted since they would deepen the current level of assistance. Further, the evaluation found that there was a high level of client satisfaction with the current program and those receiving assistance reported that their standard of living was much better than before they received assistance, thus weakening the argument that a reduction in client contributions is needed. In fact, some may argue that current contribution requirements are more than adequate and should actually be increased. Government clearly has the difficult task of balancing the different considerations (i.e. depth of assistance, number of households assisted, individual responsibility).

UP-FRONT GRANTS:

Another suggested option is to provide up-front grant assistance (whether financial or in kind) to acquire a unit while leaving responsibility for operating and on-going maintenance and repairs to the client. It is argued that such an approach could significantly reduce administration costs by eliminating arrears and the need for such activities as ongoing monitoring of incomes. In addition, it would eliminate a client's on-going mortgage contribution and, in turn, could lessen affordability problems.

When one looks at the RNH Demonstration Program which provides such upfront grants (covers all capital cost), the argument appears to have some validity. The present value of current administration costs over the 25 year mortgage period are substantially less for the Demonstration Program than those of on-going subsidy based programs. Of course, since the Demonstration Program has only been in place a few years, these lifetime administration cost estimates are not based on actual experience and hence must be used with caution.

With regard to the affordability question, less than six per cent of Demonstration Program clients pay in excess of 30 per cent towards shelter. This is despite the fact that the average income of these clients is marginally less than those of owners under the RNH ownership component ($15,400 compared to $16,400) and that these clients are also responsible for

operating and on-going maintenance and repair of the units. Again, however, caution must be used when drawing conclusions based on these results. It must be recognized that the Demonstration units are all relatively new and hence it is difficult to predict what maintenance and repair expenditures they will face in the future.

It should also be appreciated that up-front grant assistance does not in general permit adjustments in assistance levels should client circumstances change. Clients who enjoy a significant increase in income at some future date will receive a relative benefit since it may be difficult to make adjustments to the grant after the fact. Similarly, for any clients who later faced affordability problems, despite the original up-front assistance, contributions to shelter could not be easily adjusted to reflect this.

Use of up-front grant assistance may also reduce community acceptance since it has more of an appearance of a government "hand-out" than on-going assistance and may reduce long-term accountability of the money spent. The use of sweat equity (i.e. self help) may contribute to offset this appearance as the community can see evidence of the contribution of the household. In addition, depending on the size of any associated downpayment requirements (sweat equity or cash), the provision of up-front grants may deepen the assistance provided to each household thus reducing the overall number of households who can be assisted within a given budget.

Whether or not a client can or will effectively cope with the on-going responsibilities of their home is also a factor to be considered. The evaluation found that there is little difference in the incidence of maintenance and repair activities between Demonstration clients and regular ownership clients in dwellings of the same age. Consequently, government may be faced with the same problem it has today with regard to some Regular Homeowner clients—units falling into disrepair. Unfortunately, it is difficult to predict how extensive this potential future problem may be.

QUESTION:

? *What adjustments should be made to the current contribution approach?*

SECTION 4.3

NATIVE TARGETS:

In 1982, the federal government expressly stipulated that a proportion of the social housing units delivered in each province or territory, which serve the needs of off-reserve Natives (includes RNH Homeowner, Rental and Lease-To-Purchase Program, Emergency Repair Program, the rural component of the Residential Rehabilitation Assistance Program and the Urban Native Program[3]), be targeted to eligible off-reserve Native households. The overall Native target was set at 50 per cent of activity, with specific targets set for each province and territory adjusted to reflect the local demographic composition of the rural client group.

Native families have greater social and economic disadvantages to overcome in securing a decent living than do non-Native families. The needs data indicated that the incidence of rural Native need (i.e. the number in need as a percentage of the total rural Native population) was well above that of rural non-Native need — over 44 per cent for Natives compared to around 15 per cent for non-Natives. It was in recognition of these wide differences in the incidence of need, that the federal government set the 50 per cent Native target.

TARGET ACHIEVEMENT:

While significant progress has been made since the targets were first implemented, the 50 per cent national Native target has yet to be fully achieved. Some have argued that this is because the number of Natives in need relative to non-Natives is simply too low to ever expect targets to be achieved. The Base Line Needs Data which is based on 1981 Census data is currently our best source of national Native housing need information. This data indicates that rural Native households in need represent less than five per cent of all rural households in need. It has been strongly argued, however, that this data substantially understates Native need due to difficulties in properly identifying Native households during the survey. It should also be appreciated that the Native targets were never intended to be quantitatively justifiable.

Alternatively, it has been argued that it is only with respect to rural RRAP that there is a real target achievement problem — the other programs are approaching their targets. Further, the difficulty encountered with rural RRAP target achievement is not, it is argued, due to a lack of eligible Native households in need but rather a program design issue which makes it difficult for Natives to make use of the program. It is argued that the cost of repairs for the units occupied by Natives is often greater than current forgiveness levels.[4]

QUESTION:

? *Is the current Native target appropriate, if not, what should the target be?*

---

[3] *Under the Urban Native Program, project development funding and mortgage insurance is provided to urban-based rental project sponsors and rent-geared-to-income assistance is provided to tenants.*

[4] *The level of RRAP forgiveness is an issue currently being addressed by the Renovation Consultation.*

SECTION 4.4

CLIENT SELECTION:

Under the RNH Program, when demand exceeds availability of budgets, current guidelines indicate that eligible applicants should be served according to the share of core need their particular client group (e.g. seniors, families etc) represents. For example, if 40 per cent of those in core housing need in a given area are seniors then approximately 40 per cent of available assistance is targeted to seniors. This approach of mixing client groups was adopted to ensure that all client groups would be served under the program.

Income mixing within core housing need has also been a consideration in order to avoid the creation of very low income ghettos. It has been argued, however, that in rural Canada the concern over housing ghettos is limited given the relatively small scale of housing projects built in such areas. Consequently, rural housing assistance should be delivered, it is argued, on the basis of worst first — ensuring that the most pressing and severe cases are addressed first. This argument may have some validity, however, it remains that such an approach could result in certain client groups within core need (those in a relatively more fortunate position) finding themselves largely excluded from the program.

A further issue relates to how eligible clients within a given client group can be prioritized. Within the various client group categories (e.g. singles, seniors etc.), if demand exceeds available resources, clients are placed on waiting lists on the basis of greatest need. While the guidelines make suggestions as to what factors should be considered when determining who is in greatest need (e.g. lowest income, availability of housing options), what emphasis to place on the various factors is left to the discretion of the Active Party and Delivery Agent involved.

The advantage of this approach is that those who have first hand awareness of the problems have the flexibility to decide who is in most need. Rigid selection criteria will not always result in the best choice—every situation is slightly different. This flexibility, however, can lead to decisions which are perceived by some as unfair or inappropriate.

QUESTION:

? *On what basis should clients be selected from the overall core need population when demand exceeds budget?*

SECTION 4.5

CLIENT INVOLVEMENT IN CONSTRUCTION:

Experience with programs such as the RNH Demonstration has served to highlight the potential of direct client involvement in the construction and repair of units within an assisted housing environment. Many have argued that the self-help approach used in the Demonstration Program should become an integral part of the rural housing programs.

COST EFFECTIVENESS:

Experience has shown that significant cost savings can be achieved from the use of volunteer labour. The evaluation findings support this view. When comparing the Demonstration Program to the regular RNH Program cost savings arising from the use of volunteer labour were identified.

COMMUNITY REACTION:

It has also been argued that a sweat equity contribution from the client may heighten community acceptance since, although government assistance is provided, clients get visibly involved rather than appearing to just wait for a government "hand out". The evaluation found that there was little difference in community acceptance in areas served by either the regular program and the Demonstration Program. Some caution is required in applying this finding nationally given the small number of communities served by the Demonstration Program.

MAINTENANCE PRACTICES:

Another benefit which is commonly attributed to the self-help approach is an improvement in the basic skill level of the client and enhanced awareness of maintenance and repair requirements which, it is hoped, may result in better maintained dwellings. In addition, individuals involved in self-help activities are likely to acquire a well earned sense of accomplishment and pride in ownership, which may also result in better maintained dwellings. Although the RNH evaluation did find that skills were enhanced and awareness of maintenance and repair responsibilities was indeed heightened for those involved in self-help, it found that this did not necessarily translate into better maintained dwellings.

CMHC inspector assessments of the Demonstration units revealed that 8 per cent showed poor maintenance practices (the same proportion as for RNH Homeowner units of the same age). On the other hand, 88 per cent of the Demonstration clients said that they know how to do repairs, compared to 60 per cent of the RNH Homeowner clients. It has been suggested that factors unrelated to clients' willingness and skill levels have played a role in why so little difference was observed between the maintenance and repair practices of self-help clients and Regular Homeowner clients. These include factors such as clients' limited disposable income and the remoteness of communities which make accessing materials difficult and costly.

DEMANDS ON CLIENT:

From the client's perspective, self-help activity is also very time consuming, often physically demanding and not every client is willing or able to make the effort. As a consequence, programs incorporating sweat equity must recognize the additional effort made by clients in order to provide an incentive for clients to put in the additional time and effort. The heavy time demands also make this approach less feasible for clients with regular employment. Those who are unemployed or seasonally employed are likely to be better able to find the time to participate in such an approach.

HOUSING QUALITY:

It should also be appreciated that motivational and technical support (someone to motivate and teach clients the skills they require to construct their own home), often plays a critical role in the self-help approach. Without this support, the number of clients who could construct their own homes would likely be quite limited. Consequently, any move to expand this type of approach would have to consider the availability of competent construction managers. Even with this technical support, the Evaluation found almost 7 per cent of Demonstration units to be in need of major repair. Another 45 per cent were found to be in need of minor repair (i.e. non-structural items

such as missing shingles, cracks in interior walls, broken windows etc.). This compares to less than 2 per cent in need of major repairs and 21 per cent in need of minor repairs for similar aged Regular Homeowner units. Some see this as an indication that housing quality may suffer when clients are directly involved in construction.

On the other hand, it has been argued that much of the repair needs for the Demonstration units is due to slow or poor completions of the units. Because self-help work tends to be slower, units may not always be fully completed by the time the construction manager leaves. With little follow-up — less than five per cent of Demonstration Program clients received any counseling within the last year and no formal follow-up currently provided with regard to completion issues — it has been argued that it is unrealistic to expect clients to fully appreciate what work still has to be done as well as the importance of completing this work.

QUESTION:

? *Should a self-help construction approach be offered under the RNH Programs? Under what circumstances/ with what restrictions?*

SECTION 4.6

BUILDING AND SERVICING STANDARDS:

Under the current RNH Program guidelines, assisted housing must meet certain minimum standards — it must not require major repairs (e.g. have defective wiring, structural problems) and basic facilities should be in keeping with community norms. These guidelines recognize the need for flexibility with regard to basic facilities.

Some communities have either no servicing or the servicing which is available would not meet urban standards (e.g. daily water delivery rather than running water). Consequently, it is argued that if the same requirements for basic facilities were imposed as in urban locations (e.g. running water, indoor toilet), some rural and remote communities would be excluded from the programs. About three-quarters of the RNH units examined by CMHC inspectors during the Evaluation were rated as having the same standard (facilities, size, style, quality) as housing found elsewhere in the community. Around 16 per cent were rated as above the community norm and the remaining 9 per cent were rated below community norms.

From an alternative perspective, it can be argued that one standard of housing for urban locations and one for rural or remote locations, represents a two-tier system. The existence of this apparent double standard might also result in the perpetuation of current community norms — community norms which may only exist out of circumstance and not by choice of the community. Current RNH policy does recognize this issue, however. Although the guidelines allow flexibility, this does not imply that all units are built to community norms regardless of what that norm may be. What is built is to be safe, structurally sound, complete (e.g. weatherproof) and of appropriate design for the needs of the occupants. To illustrate, the Evaluation found that in remote areas, where one might anticipate that community norms may be relatively poor, 30 per cent of the RNH housing provided was above community norms.

QUESTION:

? *What building and servicing standards should be employed under the Program?*

EMERGENCY REPAIR ASSISTANCE:

The Emergency Repair Program (ERP) was originally designed to respond to urgent repair requirements on a short-term basis, pending implementation of more extensive rehabilitation or the supply of replacement housing under the RNH Programs. The current objective of ERP makes no reference to this linkage to other program components. The program's objective now is to assist households in core housing need in rural areas by providing assistance for the urgent repair of existing housing that is a threat to occupants' health or safety.

This change was made in recognition of the fact that some households prefer to remain in their current unit despite any offer to relocate them to a replacement unit. Client attachment to their current unit and a reluctance to be locked into RGI payments may be factors in why some refuse relocation. At the same time, many of these units are too dilapidated to repair cost-effectively. The immediate health and safety of the occupant nonetheless is at risk. This being the case, the original requirement for ERP assistance, which forced occupants to relocate to a RNH unit at a future date (generally within a year) if their unit could not be cost-effectively brought up to acceptable standards under the RRAP program, was dropped.

APPROPRIATENESS OF ASSISTANCE:

Some may question the appropriateness of such a change. For that matter, some may question the appropriateness of any ERP-like assistance. It can be argued that spending thousands of dollars to repair a unit only up to a barely habitable level does not represent a cost-effective use of limited resources. The money would be better spent on other programs which fully address the client's housing problems. Alternatively, some would argue that regardless of the incomplete nature of the repairs, in situations where the health and safety of the occupant is at risk, the money is well spent. The program fills a necessary gap by being able to respond to serious health and safety threats.

SUFFICIENCY OF THE GRANT:

The sufficiency of the grant has also been questioned, particularly now that residency in the unit may be long- term. The evaluation found that over 50 per cent of ERP clients reported that their unit was still in need of major repair after ERP repair work was completed. However, when surveyed for the Evaluation, government program officers generally felt that grant levels were adequate. This contrasts with the views of Native Delivery Groups where less than 25 per cent of the groups perceived the grants as suitable for meeting the objective of the program.

Whether or not the amount of grant available is indeed a problem, will clearly depend on what the program's objective should be. Once this is determined, assistance levels could be adjusted to meet these objectives. It must be appreciated, however, that should grant levels be increased, fewer clients could be served within a set budget.

REPEAT ASSISTANCE:

Another outstanding issue is multiple applications. Current policy does not allow repeat assistance, however, in situations where a suitable social housing unit is not found in a relatively short period of time, or the occupants refuse to be relocated, further emergency repairs may be required to keep the unit safe to inhabit.

ASSISTANCE FOR SECOND RESIDENCES

Yet another issue relates to the use of emergency assistance to repair units which are not the occupant's primary place of residence. In rural Canada, there is a sub-section of the population involved in activities such as trapping and fishing which requires them to live a large period of the year away from their primary residence (e.g. at a trapper's cabin). These secondary residences can be equally in need of emergency repair, however, current national policy does not encourage the use of ERP assistance for such purposes.

QUESTIONS:

- ? *Should there be an emergency based repair assistance program, and if so, what should its objective be?*
- ? *Should the flexibility exist to allow repeat assistance under such program and if so, under what circumstances?*
- ? *Should emergency repairs assistance be available for non-primary residences used by the occupant to earn an income ?*

SECTION 4.8

PROGRAM DELIVERY AND ADMINISTRATION:

Under the RNH Program, within a province or territory, once units are allocated to planning areas on the basis of need, the Active Party (CMHC or the province or territory), or Tripartite Management Committee (TMC)[5] in the case of Native clients, selects communities within planning areas and a delivery agent, who is paid on a fee-for-service basis, then seeks community support and identifies eligible clients. With the assistance of the delivery agents, clients then submit their applications, successful clients are selected and a decision is made with regard to what program option to use (e.g. Rental, Homeowner).

If rental accommodation is recommended, government develops a rental project and subsequently operates and manages it. With homeowner tenure, government administers the mortgages. Some exceptions to this basic approach do, however, exist. For example, Local Housing Authorities are used to deliver and administer the Rental Program in the Northwest Territories. Nevertheless, there is generally little in the way of local involvement in the delivery and on-going management of rural housing assistance programs.

CURRENT APPROACH:

The evaluation found evidence to suggest that this basic approach has had some success. Overall, two-thirds of delivery groups responding to the evaluation survey felt they were "somewhat" to "very" effective in increasing local awareness. Further, the delivery groups rated themselves high in attracting applicants who would match RNH client selection criteria. A high level of support generally toward government assisted housing at the community level was also found. Whether or not this can be attributed entirely to delivery agent involvement is difficult to know. The fact that current guidelines require the Active party (either CMHC or the province or territory) to meet with local groups/ government which have an interest/jurisdiction in housing (e.g. municipal council) may also play a role in the high awareness level. Nevertheless, some would suggest that improvements can be made. For example, the percentage of Homeowner clients who indicated that they had ever received counseling/ information was very low (11 to 20 per cent depending on the type of counseling information). The extent of counseling being provided under Rental was even lower. This is despite the fact that counseling, in areas such as budgeting, is a requirement under the programs. Fees-for-service have also been criticized—some have argued that they introduce some undesired incentives. For example, fees differ for different programs, consequently certain programs may be more profitable to deliver than others, thus resulting in a potential bias in what is emphasized when it comes to delivery.

Another concern which has been raised about the current approach is that by generally using only one provincial delivery agent, other equally competent groups may be excluded from the process. Given that fees and training expenditures are attractive benefits for any group involved in the process, government can also find itself embroiled in arguments over who should be the delivery agent for a particular area. This can lead to resentment and conflict which does little to help governments meet their housing objectives.

COMMUNITY-BASED:

One approach which is often suggested as an alternative is community-based delivery — the use of community-based groups to sponsor, develop, administer and manage projects. It is argued that a delivery agent who covers a wide territory cannot compete with a locally-based group when it comes to knowing where the housing need is. Nor are agents as accessible to the client and the community since they are not permanently located there. Local involvement would therefore, it is argued, better facilitate client follow-up and counseling which in turn may reduce arrears and result in better maintained dwellings. It is also argued that housing is a key source of economic stimulus and consequently, minimizing unnecessary sharing of potential benefits to non-resident

[5] *TMCs plan delivery strategies, identify areas of greatest need and monitor progress. Each TMC includes a representative from CMHC, the provincial or territorial Housing Authority and the Native Delivery Group.*

delivery agents would be an important benefit of a community-based delivery approach.

Experience with this type of local involvement has, however, been mixed. For example, Local Housing Associations and Authorities (LHA) in the Northwest Territories (NWT) have the responsibility of administering RNH Rental Housing. They undertake the rental, maintenance and repair of the units as well as contribute to the planning and other duties. A majority of NWT Housing Corporation Staff viewed the LHA's as having a fair to good knowledge of the RNH Programs and of being fairly well-skilled in the business operations and the technical aspects of their work, although some training needs were identified.

However, the evaluation documented several instances of community involvement in other regions in the delivery and actual construction of RNH units in more informal arrangements, which resulted in substantial cost overruns due to local inexperience and/or poor central monitoring and control.

It is often argued that the amount of time, training and funding required to develop and sustain a delivery group in every community would simply not be cost-effective. The number of units allocated to a given community, perhaps only one or two a year does not merit the on-going training and staffing costs of a permanent locally-based organization.

In addition, the level of organization and competency of such local groups will likely vary considerably from one community to the next. As a consequence, some communities may be well served by such an approach while other communities may find the opposite.

On the other hand, it is argued that a local housing agency, run as part of the local government structure and therefore not requiring any substantive additions to the bureaucracy, could take over many of the on-going delivery and portfolio management duties and thus replace government management of the widely scattered portfolio and possibly eliminate the need for delivery agents. In addition, even if the new allocation of units in a given year is minimal, the on-going responsibilities of administering and managing the existing portfolio of RNH units could be sufficient to merit the on-going training and staffing costs associated with the approach.

It should be appreciated, however, that this type of decentralization, while perhaps decreasing government bureaucracy on one level (e.g. direct management), would involve an increase on another level — planning, monitoring and reporting. To counter this argument, those suggesting the switch to a community-based approach would argue that even if the cost of this type of delivery turned out to be a little higher than the current approach, the product (client access, better understanding of local needs, etc) is better and hence worth the extra cost.

ECONOMIC DEVELOPMENT:

Another change sometimes suggested is to use housing assistance to promote local economic development. Housing has often been cited as a potential vehicle through which broader economic and social goals can be achieved. It is argued that if government is going to spend money on housing, it is important that the assistance be provided so as to maximize spin-off benefits to the client community.

For example, by training clients to build or repair their own units, clients acquire certain construction skills which can be used not only in maintaining their own homes but perhaps also to create employment opportunities for them. As long as the additional training and employment opportunities do not add to program costs and the end housing product is similar to that which is provided under more traditional approaches, few object to this form of economic development. Disagreements begin to arise, however, when the economic development objective is seen as competing with the housing objective.

Some have argue that mechanisms such as giving priority and training support to Native construction companies or imposing local labour or material supply restrictions should be adopted under the program. In this way the local community would be able to take advantage of all the spin-off benefits arising from the housing expenditures, instead of these benefits going to non-local contractors and suppliers. If this were done, local residents could acquire new skills, and some community members would find employment, at least while the housing funds were being spent.

On the other hand, it is argued that housing programs should first and foremost be designed to address housing problems. By placing restrictions on the competition for contracts to produce or repair housing under the programs, it is argued that almost by definition, costs will be higher. This is because if meeting these restrictions did not cost more there would be no need to impose them in the first place. To effectively achieve both objectives (i.e. housing and economic development), special training, supervision and financial controls are, it is argued required; all of which cost money — money which comes at the expense of the housing objective.

It is argued that to use housing dollars to achieve non-housing related objectives, at the expense of housing achievements, would be depriving those who depend on government to address their housing problems. There are Federal and Provincial agencies in place to specifically address the economic development concerns of these communities. Consequently, while coordinating activities between various government agencies is clearly desirable, it is argued that already limited housing funds should not be used in this way. It is also pointed out that the spin-off benefits arising as a result of housing expenditures are not sustainable. While some members of the community may well acquire new skills, if there are no real employment opportunities within the community where these skills can be put to use, the potential return on the training investment may not be sufficient to justify the expenditure.

The question of whether or not mobile homes should be an option under the program helps illustrate the argument. Adopting an objective of economic development within housing programs would rule out the possibility of using mobile homes since they are generally prefabricated outside the client's community. This rejection of an approach which some would argue is the optimal housing solution in certain circumstances—offers mobility of units which addresses concerns about vacant units in small communities as needs change, addresses concerns over short building seasons and shortages of skilled labour and may be less costly — would be based solely on non-housing related criteria. Those opposed to the adoption of an economic development objective would argue that the resulting loss of flexibility in finding housing solutions cannot be justified.

QUESTION:

? *Is there a need to alter the current delivery and administration arrangements? If so, in what way?*

SECTION 4.9

LOCATION POLICY:

To receive assistance under the programs, recipients must reside in a rural area, defined as having a population of 2,500 or less. The Active Party, or TMCs in regard to Native clients, has the flexibility, however, to direct up to 10 per cent of the total unit allocation in their province or territory to areas of 2,500 to 5,000 population size. It is intended that these exceptions be applied in those areas where rural (less than 2,500) need is limited, the need in the more populated community (2,500 - 5,000) is significant, no Urban Native allocations are likely and the proposed RNH program response has received widespread community support.

The population restriction was implemented to ensure that the resources available under the program were directed to rural areas which were considered to be most in need of this housing assistance, namely very small communities and remote areas. Larger communities, it was believed, were served by other assisted programs (e.g. Non-Profit Program). The appropriateness of this specific population distinction has, however, been questioned.

It has been argued that the other assisted housing options available to larger rural communities are in fact quite limited. This is because programs like the Non-Profit Housing Program, which rely on project sponsor groups, do not, it is argued, operate well in more rural locations because sponsor groups are less active in these areas. As a result there is said to be a gap in housing assistance for those households residing in small rural communities which have a population in excess of the 2,500 limit but which are not large enough to support a non-profit organization — where the allocation of one or two units may not merit the ongoing involvement of the non-profit group.

To counter this argument, it is often pointed out that while it is primarily urban based, assisted housing provided under other government programs does help address housing needs in communities with populations of between 2,500 and 5,000, as well as rural locations (less than 2,500). For example, some 18,000 Public Housing units are located in rural areas. A further 22,000 units are located in areas with a population between 2,500 and 10,000. Further, most communities have some organizational capacity already in place (e.g municipal council) which could potentially take-on the sponsor role if such a role was encouraged.

In light of the availability of other assisted housing programs in rural areas, the argument is made that the population limit should actually be tightened, perhaps to remote locations for example, since the RNH programs are the only federal assisted housing option available in these locations. However, because of the higher costs of delivering units in small and remote communities, due for example to transportation requirements, such a move would likely result in fewer households being served.

Another issue to be considered when discussing locational questions is whether certain program components would be best offered only in certain locations. For example, some might argue that Emergency Repair Assistance should be offered only in remote areas in recognition of remote households' limited housing options. Alternatively, it could be argued that the program should be available in all locations — urban, rural and remote, since the same health and safety concerns which led to the introduction of the program in rural and remote areas are also considerations in urban locations.

QUESTION:

? *What location restrictions should be put in place under the Program?*

SECTION 4.10

PROBLEMS WITHIN THE EXISTING RNH STOCK:

Nationally, the evaluation found that almost 13 per cent of the current RNH portfolio is in need of major repair and just under 40 per cent in need of minor repair. Remote areas had a higher incidence of both major and minor repair need as did Regular Homeowner units compared to Rental units. On average, each unit under the RNH Program requires an estimated $2,860 of work. The evaluation also noted that RNH ownership housing is in about the same condition as non-assisted owner-occupied housing.

Arrears are also a concern within the existing stock. Currently almost 25 per cent of Regular Homeowner clients are in arrears, while more than 26 per cent of Rental clients are in arrears. In non-remote locations, Homeowner units were found to be three times more likely to be in arrears than rental units (21 per cent versus 6 per cent). In remote locations arrears are similar for both rental and ownership units, at more than 46 per cent. Arrears were also found to be higher for clients in older dwellings. Arrears are a problem not only because of the lost contributions which have to be made up somewhere else, but also because as clients see other clients "getting away" with not making their contributions, the incentive for clients who fully meet their obligations to continue to do so is weakened. Similarly, community acceptance of programs may be reduced if taxpayers see the program being "abused".

Several alternatives for how government should deal with these problems have been suggested in the past:

CONVERSION TO RENTAL:

One alternative is to convert problem ownership units into rental. The government would then take on the responsibility for maintenance and repairs thus ensuring the units are properly repaired. In addition, clients' contributions to shelter would be lessened since they would no longer be responsible for the operating and repair needs of their dwelling. Consequently, it is argued, clients would be better able to afford their unit and arrears should decline.

This potential solution, however, ignores the fact that arrears are a problem with rental tenure as well. In remote areas arrears under the Rental Program are as high as Regular Homeowner arrears; thus, conversion to rental alone will not solve all the arrears problems. Further, such a change may have an impact on client equity (e.g. how would clients who have been meeting their responsibilities view these changes?). In addition, with government taking on the responsibility of repairs, it should be appreciated that the cost of such repairs would have to come from new commitment budgets. Consequently, the number of new commitments possible would decrease accordingly.

ELIMINATION OF ON-GOING CONTRIBUTIONS:

Another suggestion which has been put forward is the elimination of all on-going contribution requirements for Regular Homeowner clients. Thus, it is argued, funds would be freed-up to enable clients to take on their maintenance and repair responsibilities. In addition, the arrears problem under Homeowner would be eliminated since there would be no payments which a client could default on.

However, as with the preceeding suggestion, such a move would result in fewer new commitments since the foregone client contributions would have to be made-up from new commitment budgets. Further, since maintenance and repairs would still be the responsibility of the client there would be no guarantee that needed repairs would actually be done. There would also be no impact on Rental arrears. In addition, client equity considerations could make implementation of this type of proposal difficult. Some clients have fully met their responsibilities, while others have not. Failing to recognize this would clearly be unfair. Further, the adoption of this approach would have ramifications on future delivery of assistance. It would be difficult to impose on-going client contributions under future ownership assistance if such contributions were eliminated for past clients.

IMPROVED COUNSELING:

Still another alternative which has been suggested is to do more and better counseling under the programs. It is suggested that the difficulties which we now see with the portfolio could be significantly lessened if such an

approach were adopted. The evaluation found, however, that there was little difference in maintenance practices between those receiving counseling and those not. Similarly, little impact was observed with respect to arrears.

However, it is important to recognize that while current counseling appears to have been fairly ineffective, this does not necessarily imply that if changes were made, counseling could not have a positive impact in the future. The poor condition of some of the units may be due to occupants being unaware of their responsibilities. Perhaps if counseling was more effective in ensuring clients understood their responsibilities, as well as what specific repairs and maintenance tasks should be carried out, less of the stock would fall into various states of disrepair.

Additional evidence of the potential effectiveness of client counseling lies in the results related to the Lease-Purchase Program, where client counseling was provided much more extensively than under either the Rental or Regular Homeowner Programs (between 23 and 39 per cent of clients were counseled depending on the type of advice). Arrears for Lease-Purchase clients were found to be less than 5 per cent and 53 per cent had good maintenance practices compared with 10 per cent and 64 per cent for post-1985 Regular Homeowner clients. Of course, it is difficult to know if these results should be attributed to client counselling. The fact that clients are trying to gain access to ownership by proving that they are able to take-on ownership responsibilities may be a factor.

QUESTIONS:

? *How should government address the arrears and maintenance and repair problems which exist within the existing portfolio?*

? *Do you believe that improved client counseling could have an impact on arrears and maintenance and repair problems? If so, what kind of counseling?*

SECTION 5

CONCLUSION

This paper represents a formal invitation by Canada Mortgage and Housing Corporation to all those interested in the RNH Programs to participate in the consultation process. Your written responses to the questions raised in this paper, as well as any other concerns you may wish to raise, are requested by June 15, 1990. These comments should be sent to:

Mr. E. A. Flichel
Acting President
Canada Mortgage and Housing
Corporation
682 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Your comments will be used to set the parameters within which program or policy changes will be made. Your input is important if we are to achieve our goal of making the most effective use of the housing funds available. We thank you in advance for your participation in this important process.

ANNEX

CURRENT PACKAGE OF PROGRAMS

At its inception, the objectives of the RNH Programs were formally stated as follows:

- to ensure adequate housing for low income persons in rural areas and small communities with a population of 2,500 or less;
- to motivate and help the program's clients to solve their housing problems through their own organization and efforts by providing the opportunity for optimum client involvement in the planning and building of the units;

The programs are delivered to residents of rural and remote areas which have a population of less than 2,500 who are in core housing need. The core housing need criterium was implemented in 1986, prior to this the criterium was low income households. In addition, since 1985 a portion of the RNH units delivered have been targeted to eligible Native households living off-reserve. The national Native target was set by the federal government at 50 per cent of annual activity (includes activity under the RNH Homeowner, Rental and Lease-To-Purchase Program, Emergency Repair Program, the rural component of the Residential Renovation Assistance Program and the Urban Native program[1]).

There are several programs which make up the RNH package. Under the **RNH Homeownership Program** and **RNH Rental Program** clients pay a mortgage or rental payment which is determined according to a payment-geared-to-income scale whereby the client's contribution to eligible shelter costs varies according to their household income. Eligible shelter costs covered under Homeowner are defined as principal, interest, taxes and a set heating allowance, while for Rental they are defined with respect to a fully serviced unit, excluding electricity costs not related to heating. Homeowner clients also pay a downpayment. Client counselling is provided under the programs to prepare and support clients in their responsibilities as homeowners or renters. A significant addition to the program was made in 1986 when a **Lease-To-Purchase** option was added to allow clients to pay on a rental basis until they are able to assume full homeownership responsibilities and purchase the unit.

In 1986, as part of the New Federal Housing Directions, the federal government approved the establishment of a five-year **RNH Demonstration Program** designed to evaluate the feasibility of "self-help" approaches to the delivery of RNH Homeownership units. Under this program, the federal government provides a fully forgivable mortgage loan, conditional on the client occupying and maintaining the dwelling, to cover the cost of building materials, services, on-the-job construction supervision, building plans and land where necessary. The client provides the volunteer labour to build the home with the support of a construction manager who supervises the work and provides training as necessary.

For those clients who own units in need of major repair, two program options are available. The **Rural Residential Rehabilitation Assistance Program** (RRAP) provides forgivable/repayable loans at current interest rates for admissible renovation costs. Although considered part of the RNH package, rural RRAP will not explicitly be addressed in this consultation as CMHC is just completing a separate renovation consultation process. The second renovation option is the **Emergency Repair Program** (ERP) which provides a grant to rural occupants to cover the costs of emergency repairs designed to make a house, too dilapidated to fully rehabilitate (as would be done under RRAP), safe to inhabit.

In addition to the programs outlined above, support programs were introduced to ensure that client groups had sufficient technical and administrative knowledge about the planning, development and on-going management of housing to ensure their full participation in the RNH program. The **RNH Native Cadre Training Program** assists selected Native persons to receive housing-related professional training through work experience and, where possible, to obtain permanent employment in the housing field. Under the **RNH Secondment Program**, RNH training funds are also used to loan professionals to Native housing groups in order to enable the group to complete specific tasks related to the delivery/ administration of RNH housing. Training funding is also provided to provincial Native RNH delivery organizations and local housing groups so that they may develop the knowledge or skills to develop and conduct their housing initiatives within the RNH program parameters. These **RNH Client Training** funds are used primarily for training sessions/workshops and course related expenses incurred by members of these groups.

[1] *Under the Urban Native Program, project development funding and mortgage insurance is provided to urban-based rental project sponsors and rent-geared-to-income assistance is provided to tenants.*

SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous

VOS BESOINS DE LOGEMENT

Comment pouvons-nous vous aider davantage ?

DOCUMENT DE CONSULTATION SUR LE LOGEMENT POUR LES RURAUX ET LES AUTOCHTONES

SECTION 1
BUT

Le présent document traite des efforts déployés par le gouvernement pour répondre aux besoins de logement des ménages ruraux autochtones[1] hors réserve et non autochtones. Il pose aux parties intéressées des questions précises sur l'aide au logement pour les ruraux, afin que l'élaboration ultérieure de lignes de conduite et de programmes dans ce domaine repose sur une base solide. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) entreprend cette consultation au nom du gouvernement fédéral, auquel elle présentera ensuite un mémoire.

[1] *Dans ce document, le terme autochtone désigne les Indiens inscrits et non inscrits, les Métis, les Innus et les Innuit. Il n'y sera pas question du logement des autochtones dans les réserves puisque Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a entrepris une consultation parallèle à ce propos.*

SECTION 2

INTRODUCTION

En 1974, le gouvernement fédéral a créé des programmes de logement pour les ruraux et les autochtones (LRA) afin de répondre aux besoins de logement des ménages autochtones hors réserve et non autochtones à faible revenu, en milieu rural. (On trouvera une brève description de l'ensemble actuel des volets de programme à l'annexe.) En vertu de ces programmes, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ou territorial se partagent les coûts d'immobilisations et les déficits d'exploitation. À la fin de 1989, plus de 25 000 logements avaient fait l'objet d'un engagement aux termes du programme LRA ordinaire. De plus, presque 20 000 ménages ont reçu une aide pour effectuer des réparations en vertu du Programme de réparations d'urgences (PRU) et environ 160 000 autres ont bénéficié du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) en milieu rural pour leurs travaux de rénovation.

Pourtant, les ruraux et les autochtones continuent d'éprouver des problèmes de logement. D'après les estimations les plus optimistes, quelque 15 p. 100 de tous les ménages ruraux et plus de 44 p. 100 des ménages ruraux autochtones sont aux prises avec des besoins impérieux de logement, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent trouver de logement qui ne soit ni surpeuplé, ni inférieur aux normes sans devoir payer plus de 30 p. 100 de leur revenu en frais de logement de base. Ce problème existe même parmi les ménages qui reçoivent une aide au logement du gouvernement. Même si les clients se disent très satisfaits et si les ménages bénéficiaires affirment que leurs conditions de vie se sont beaucoup améliorées depuis qu'ils reçoivent de l'aide, plus de la moitié de ces ménages consacrent au logement au-delà de 30 p. 100 de leur revenu, près de 25 p. 100 affichent des arriérés en rapport avec les programmes et un peu moins de 13 p. 100 des logements du portefeuille (à peu près la même proportion que pour les logements non subventionnés) ont besoin d'importantes réparations (à cause de sérieux problèmes de charpente, de plomberie, de réseau électrique ou de chauffage).

Pour déterminer les moyens à prendre en vue de rendre plus efficaces les efforts des gouvernements à cet égard, une évaluation nationale complète du programme LRA actuel a d'abord été entreprise, avec la collaboration et l'appui financier de huit gouvernements provinciaux ou territoriaux (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et les Territoires du Nord-Ouest). Cette évaluation est presque terminée et permet de voir dans quelle mesure le programme a atteint son objectif de déceler les sources persistantes de problèmes. On peut obtenir sur demande un résumé des constatations.

L'évaluation étant presque terminée, la SCHL demande maintenant l'opinion des parties intéressées en vue de procéder à une discussion approfondie des points essentiels avant d'examiner des modifications à l'ensemble actuel de volets de programme. Elle a toute latitude pour remanier en profondeur le programme LRA. Cependant, dans le contexte actuel de restrictions financières, il serait irréaliste d'envisager des dépenses supplémentaires. De plus, le gouvernement fédéral s'est engagé à cibler les programmes de logement social vers les ménages qui éprouvent des besoins impérieux de logement.

SECTION 3

LA CONSULTATION

Le processus de consultation commence par la distribution du présent document, accompagné d'une invitation à présenter des commentaires par écrit d'ici le 15 juin 1990. L'équipe de consultation amorcera aussi, d'ici quelques semaines, une série de rencontres dans tout le pays, pour offrir aux groupes une occasion supplémentaire d'exposer leurs préoccupations et de formuler des suggestions.

À partir des commentaires fournis par écrit et des observations formulées au cours des réunions, un document signalant les consensus atteints sera rédigé et distribué aux personnes et groupes qui auront fourni des commentaires écrits sur le document de consultation. Ce document et le rapport définitif de l'évaluation seront ensuite débattus à l'automne pendant un atelier national. L'équipe de consultation rencontrera également individuellement des représentants du logement, provinciaux et territoriaux. Les réponses écrites à ce document, les idées exprimées aux rencontres tenues dans tout le pays, à l'atelier et aux réunions provinciales ou territoriales, ainsi que les constatations de l'évaluation serviront de base à la rédaction d'une proposition qui sera présentée au gouvernement fédéral.

La SCHL reconnaît l'importance de soumettre le plus vite possible à l'examen du gouvernement fédéral les recommandations suggérées qui pourraient être apportées aux programmes par suite de cette consultation. Comme le calendrier suggéré l'indique, les délais fixés pour la consultation ont été resserrés le plus possible, tout en donnant aux parties intéressées le temps de formuler leurs commentaires. Si l'on veut que la consultation soit efficace et productive, il est essentiel que toutes les parties intéressées aient l'occasion d'exposer leurs vues et leurs expériences. Il faut cependant comprendre que les changements ne peuvent se faire du jour au lendemain; les modifications apportées au programme ne seront vraisemblablement pas mises en œuvre avant 1991.

SECTION 4

SUJETS DE CONSULTATION

4

Pour chacun des dix sujets de consultation qui suivent, les points relevés au cours de l'évaluation sont brièvement exposés, les arguments pour et contre divers choix sont soulignés, de même que les données et les expériences pertinentes, et des questions précises sont posées pour connaître l'opinion du lecteur.

Les dix sujets abordés sont les suivants:
1. pertinence des modes d'occupation;
2. contribution requise des clients; 3. sélection des clients; 4. objectifs pour les autochtones; 5. participation des clients à la construction; 6. normes de construction et viabilisation; 7. aide aux réparations d'urgence; 8. application et administration des programmes; 9. ligne de conduite relative à la location; 10. problèmes décelés dans le parc de logements.

Comme ces sujets sont loin d'être exhaustifs, on encourage le lecteur à soulever tout autre point qu'il jugerait utile.

SECTION 4,1

PERTINENCE DES MODES D'OCCUPATION

Au cours des dernières années, le programme LRA a mis l'accent sur le choix de modes d'occupation (accession à la propriété ou location) qui soient adaptés aux besoins et aux capacités du client. Bien qu'on ait attaché plus d'importance à l'accession à la propriété, dans le passé, on s'est rendu compte que certaines personnes avaient besoin d'aide pour assumer les responsabilités de propriétaire-occupant (p.ex. pour l'entretien et les réparations), tandis que d'autres ne pourraient ou ne voudraient peut-être jamais assumer de telles responsabilités. Voilà pourquoi, même si la formule de l'accession à la propriété demeure une importante composante, un plus grand nombre de logements locatifs ont été acquis et une possibilité de location avec option d'achat a été offerte (voir une brève description à l'annexe). Quoi qu'il en soit, la question des modes d'occupation les plus appropriés et du moment et de l'endroit où ils devraient être offerts pour aider les ruraux autochtones en dehors des réserves et non autochtones a toujours été controversée.

RESPONSABILITÉ ET CONTRÔLE

Les partisans de la formule de l'accession à la propriété soutiennent qu'elle donne aux clients un meilleur contrôle sur leur environnement et un enjeu dans leur collectivité, ce qui peut devenir un facteur de stabilité sociale. La location, cependant, a ceci d'avantageux que les clients sont généralement dégagés de presque toute responsabilité financière vis-à-vis de l'entretien et de la réparation de leur logement. Elle convient donc à ceux qui n'ont pas la capacité ou les moyens d'assumer cette responsabilité. Le gouvernement peut alors veiller plus facilement à ce que les logements soient conservés en bon état puisque la réalisation de cet objectif ne dépend pas de la volonté ni de la capacité financière des clients.

Par ailleurs, on soutient souvent que l'un des principaux avantages de l'accession à la propriété consiste à dégager le gouvernement d'une grande partie de cette responsabilité permanente. L'expérience démontre toutefois que le gouvernement n'a pas pu confier l'entière responsabilité de l'état du stock de logements aux clients propriétaires-occupants. Ainsi qu'en témoigne le recours aux subventions de réparations correctrices, le gouvernement a conservé un certain rôle[2]. L'évaluation a en outre constaté qu'en dépit de cette aide limitée, 20 p. 100 des logements de propriétaire-occupant antérieurs à 1981 avaient besoin d'importantes réparations, comparativement à moins de 10 p. 100 des logements locatifs construits avant cette même année. Le gouvernement a donc maintenant un problème de réparations à résoudre, même si le soin de garder le logement en bon état incombe aux propriétaires.

Cette situation s'explique peut-être par le fait que les clients ignorent quelles sont les responsabilités inhérentes à leur mode d'occupation, ou encore que certains clients propriétaires n'ont pas les ressources suffisantes pour effectuer l'entretien normal et les réparations nécessaires. Si telles sont vraiment les explications, l'échec ne tient peut-être pas au choix du mode d'occupation, mais plutôt à la conception du programme ou à un problème d'information.

UTILISATION DE LOGEMENTS EXISTANTS DU SECTEUR PRIVÉ

La location a ceci d'avantageux, entre autres, qu'elle permet au gouvernement de faire porter l'aide du supplément de loyer sur des logements qu'il loue de propriétaires-bailleurs privés, moyennant des baux à long terme, et sous-loue à des clients qui paieront un loyer proportionné à leur revenu. On utilise donc ainsi des logements disponibles du secteur privé, ce qui évite les dépenses d'immobilisations plus onéreuses que la construction ou l'achat de logements neufs requiert, de sorte qu'un plus grand nombre de ménages peuvent être aidés dans le cadre d'un budget donné. Quand il y a des logements inoccupés qui répondent aux besoins des clients, cette méthode peut apporter une solution efficiente au besoin de logement. Le supplément de loyer comporte cependant un désavantage : comme les logements ne s'ajoutent pas de façon définitive au portefeuille du logement social, les montants versés au propriétaire-bailleur privé, et par conséquent les coûts du programme, augmenteront avec le temps.

[2] *Une subvention pour réparations correctrices peut être obtenue en vue d'importantes réparations ou du raccordement aux services publics (égout, eau). Le programme est financé par la réaffectation de montants qui auraient autrement été consacrés à de nouveaux engagements et est utilisé de façon limitée.*

OPPOSITION DE LA COLLECTIVITÉ ET POSSIBILITÉS DE PROFIT

On soutient aussi que la formule de la location peut contribuer à amoindrir l'opposition de la collectivité aux programmes d'aide au logement. Les résidents d'une collectivité ont parfois de la difficulté à accepter que, grâce au programme, des personnes à faible revenu, et peut-être sans travail, soient capables d'acheter une maison pour une somme modeste, tandis que des contribuables non subventionnés n'ont pas les moyens de se procurer une maison de qualité semblable. C'est peut-être particulièrement le cas lorsqu'il existe un marché de la revente et qu'on perçoit, chez le propriétaire-occupant, la possibilité de réaliser un bénéfice.

En examinant cette possibilité, il faut se demander si la valeur marchande du logement est supérieure au solde du prêt hypothécaire à rembourser. Beaucoup affirment que ce montant (le solde dû) dépasse souvent la valeur marchande, de sorte que le client ne tirerait aucun profit de la revente. Il est cependant difficile, dans les régions rurales et éloignées, d'obtenir des chiffres concluants sur la valeur marchande.

L'évaluation a constaté que les propriétaires-occupants des régions éloignées sont bien plus portés à croire que leur maison a perdu de la valeur ou qu'elle ne peut être revendue, comparativement à ceux des régions non éloignées. Néanmoins, presque la moitié de tous les propriétaires-occupants clients estimaient que la valeur de leur maison avait augmenté depuis l'achat et seulement 3 p. 100 ont affirmé qu'ils ne pourraient vendre leur maison parce que «personne ne serait intéressé à l'acheter».

Cela laisse supposer que certains clients pourraient réaliser un profit en vendant leur maison, selon l'état du marché de la revente dans leur région. Qu'ils soient en mesure ou non de réaliser un tel bénéfice, les propriétaires-occupants clients auront acquis un bien, à la fin de la période du prêt hypothécaire, ce qui ne sera pas le cas des locataires.

QUESTIONS :

? *La location devrait-elle être offerte dans le cadre des programmes LRA? Dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions?*

? *L'accession à la propriété devrait-elle être offerte dans le cadre des programmes LRA? Dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions?*

SECTION 4,2

CONTRIBUTION REQUISE DES CLIENTS

La contribution actuellement exigée du client en vertu des programmes LRA est déterminée par son revenu, le principe étant que sa capacité de payer augmente parallèlement à son revenu. Les clients doivent généralement consacrer 25 p. 100 de leur revenu au paiement des frais de logement admissibles. L'échelle fédérale des paiements reconnaît toutefois que, pour certains clients dont le revenu est très faible, une norme de 25 p. 100 est encore trop élevée. C'est pourquoi elle débute à 16,7 p. 100 du revenu pour les clients dont le revenu mensuel rajusté ne dépasse pas 192 $ et s'élève graduellement, pour atteindre 25 p. 100 lorsque le revenu est de 404 $ ou plus par mois.

Pour le propriétaire-occupant, ces frais comprennent le capital, les intérêts, les impôts et un montant fixe pour le chauffage, tandis que, pour le locataire, ils sont déterminés en fonction d'un logement muni de tous les services, sauf l'électricité à des fins autres que le chauffage. Il y a donc des frais de logement qui incombent aux clients, outre les paiements en fonction de leur revenu. Les propriétaires-occupants paient les frais d'exploitation en excès d'un montant fixé pour le chauffage, ainsi que tous les frais d'entretien et de réparation ordinaires, tandis que les locataires doivent payer le coût de l'électricité consommée à des fins autres que le chauffage.

PERTINENCE DE LA CONTRIBUTION EXIGÉE

On a mis en doute la pertinence de la contribution actuellement exigée, en soutenant qu'elle est trop élevée, au point où certaines familles sont incapables de payer leur loyer ou leur remboursement hypothécaire et d'entretenir convenablement leur logement. Le fait que plus de la moitié des ménages qui bénéficient présentement du programme versent plus de 30 p. 100 de leur revenu pour le logement illustrerait ce problème.

Il est difficile de savoir si la contribution actuellement exigée se situe à un juste niveau. Il semble que ce soit surtout à cause du coût élevé des services que certains clients consacrent au logement plus de 30 p. 100 de leur revenu. Voilà pourquoi l'on a suggéré d'apporter des rajustements supplémentaires qui tiennent plus exactement compte du coût des services pour les clients (p. ex. en augmentant les subventions-chauffage).

Il faut cependant reconnaître que de tels rajustements feraient diminuer le nombre de ménages aidés, puisque les niveaux d'aide s'en trouveraient accrus. De plus, l'évaluation a constaté que les clients étaient très satisfaits du programme actuel et trouvaient leur niveau de vie de loin supérieur à ce qu'il était avant qu'ils reçoivent de l'aide, ce qui affaiblit la thèse de la nécessité de réduire les contributions des clients. En fait, certains soutiendront peut-être que les contributions actuellement exigées sont plus qu'acceptables et devraient effectivement être augmentées. De toute évidence, le gouvernement a la difficile tâche de trouver un juste milieu entre les points à considérer (c.-à-d. le niveau d'aide, le nombre de ménages aidés et la responsabilité individuelle).

SUBVENTIONS INITIALES

On a aussi suggéré d'accorder une subvention initiale (financière ou en nature) pour acquérir un logement puis de laisser les frais d'exploitation ainsi que le coût de l'entretien et des réparations ordinaires entièrement à la charge du client. Cette méthode pourrait réduire sensiblement les frais d'administration, soutient-on, en supprimant les arriérés et la nécessité d'activités telles que le contrôle continu des revenus. De plus, elle supprimerait la contribution hypothécaire du client et, du même coup, pourrait diminuer ses problèmes d'abordabilité.

Cet argument semble être d'un certain poids lorsqu'on songe au Programme de démonstration LRA, qui prévoit ce genre de subventions initiales (couvrant tous les coûts d'immobilisations). Les frais d'administration actuels pour la période hypothécaire de 25 ans sont sensiblement inférieurs, dans le cas du Programme de démonstration, à ceux des programmes qui prévoient des subventions périodiques. Évidemment, puisque le Programme de démonstration ne date que de quelques années, ces estimations des frais d'administration pour toute la période hypothécaire ne reposent pas sur l'expérience réelle et doivent par conséquent être maniées avec prudence.

Au sujet de l'abordabilité, moins de 6 p. 100 des clients du Programme de démonstration paient plus de 30 p. 100 de leur revenu en frais de logement. Pourtant, le revenu moyen de ces clients est légèrement inférieur à celui des

propriétaires-occupants LRA (15 400 $ comparativement à 16 400 $) et ils assument en outre les frais d'exploitation et les coûts d'entretien et de réparation ordinaires des logements. Encore une fois, cependant, il ne faut pas sauter trop vite aux conclusions, devant ces chiffres. Comme les logements visés par le Programme de démonstration sont tous relativement neufs, il est difficile de prédire quels en seront ultérieurement les frais d'entretien et de réparation.

Il faut aussi se rappeler que les subventions initiales ne permettent pas, en général, de rajuster le niveau d'aide si la situation du client change. Le client qui voit plus tard son revenu augmenter sensiblement bénéficie d'un avantage fortuit relatif, puisqu'il sera peut-être difficile de rajuster la subvention après coup. De même, si le client éprouve ultérieurement des problèmes d'abordabilité, malgré la subvention initiale, les contributions à verser pour le logement pourraient difficilement être rajustées en conséquence.

Le recours aux subventions initiales peut aussi rendre cette aide moins acceptable pour la collectivité, car elles ressemblent davantage à un cadeau du gouvernement qu'à une aide soutenue et peuvent affaiblir l'obligation à long terme de rendre compte de l'argent dépensé. La mise de fonds sous forme de contribution aux travaux de construction peut contribuer à dissiper ces apparences, car la collectivité y verra des preuves de contribution des ménages. De plus, selon l'ampleur de la mise de fonds requise (en travail ou en espèces), l'attribution de subventions initiales peut augmenter l'aide consentie à chaque ménage, de sorte qu'un moins grand nombre de ménages pourraient être aidés dans le cadre d'un budget donné.

Il faudra également se demander si le client sera capable ou acceptera d'assumer les responsabilités que sa maison lui apporte. L'évaluation a constaté que, pour des logements du même âge, l'incidence des activités d'entretien et de réparations sont à peu près les mêmes pour les clients du Programme de démonstration que pour les clients propriétaires-occupants ordinaires. Par conséquent, le gouvernement sera peut-être aux prises avec le même problème qu'il éprouve actuellement vis-à-vis des clients propriétaires-occupants ordinaires, c'est-à-dire le délabrement des logements. Il est malheureusement difficile de prédire l'envergure de ce problème éventuel.

QUESTION :

? *Quels rajustements faudra-t-il apporter, s'il y a lieu, à la formule de contribution actuelle?*

SECTION 4,3

OBJECTIFS POUR LES AUTOCHTONES

En 1982, le gouvernement fédéral a expressément décrété qu'une partie des logements sociaux produits dans chaque province ou territoire en vertu de programmes répondant aux besoins des autochtones en dehors des réserves (programmes LRA d'accession à la propriété et de location avec ou sans option d'achat, programme de réparations d'urgence, composante rurale du Programme d'aide à la remise en état des logements et Programme de logement pour les autochtones en milieu urbain[3]) devaient être ciblés vers les ménages autochtones admissibles vivant en dehors des réserves. L'objectif global, pour les autochtones, a été fixé à 50 p. 100 de l'activité, et des objectifs particuliers ont été tracés pour chaque province et territoire, en fonction de la composition démographique locale du groupe de clients ruraux.

Les familles autochtones doivent surmonter de plus sérieux désavantages sociaux et économiques, pour avoir une condition de vie acceptable, que les familles non autochtones. D'après les données relatives aux besoins, la proportion de nécessiteux chez les autochtones ruraux (c.-à-d. le pourcentage de nécessiteux par rapport à l'en-semble de la population rurale autochtone) était beaucoup plus élevée que dans le reste de la po-pulation rurale (au-delà de 44 p. 100 comparativement à un peu plus de 14 p. 100). C'est ce large écart qui a incité le gouvernement fédéral à fixer une proportion de 50 p. 100 pour les autochtones.

RÉALISATION DES OBJECTIFS

Même si d'importants progrès ont été accomplis depuis que les objectifs ont été fixés, l'objectif national de 50 p. 100 pour les autochtones n'est toujours pas atteint. Au dire de certains, la raison en est que le nombre d'autochtones nécessiteux par rapport à celui des non-autochtones est simplement trop faible pour qu'on puisse escompter la réalisation des objectifs. Les données de base sur les besoins, tirées des données du recensement de 1981, constituent actuellement notre meilleure source d'information sur les besoins de logement des autochtones de tout le pays. Or, d'après ces données, moins de 5 p. 100 des ménages ruraux nécessiteux sont autochtones. On a catégoriquement soutenu, toutefois, que ces données sous-estiment considérablement les besoins des autochtones parce qu'il était très dif-ficile d'identifier exactement les ménages autoch-tones, pendant l'enquête. N'oublions pas non plus qu'il n'a jamais été prévu de rendre les objectifs autochtones quantitativement justifiables.

Par ailleurs, on a prétendu que seul le PAREL rural donne effectivement lieu à un problème de réalisation d'objectif, puisque les autres programmes ont presque atteint ou même dépassé leur objectif. De plus, la difficulté inhérente à la réalisation de l'objectif du PAREL rural, soutient-on, ne découle pas du manque de ménages autochtones nécessiteux admissibles mais plutôt de la conception du programme, qui rend difficile aux autochtones d'y recourir. On affirme que les coûts de réparation des logements occupés par les autochtones sont souvent plus élevés que le niveau actuel de la remise[4]. ■

QUESTION :

? *L'objectif actuel pour les autochtones est-il approprié? Sinon, que devrait-il être?*

---

3 *En vertu du Programme de logement pour autochtones en milieu urbain, des fonds servant à la préparation de projets et une assurance-prêt hypothécaire sont accordés aux organismes parrainant des ensembles locatifs en milieu urbain, et une aide sous forme de loyer proportionné au revenu est accordée aux locataires.*

4 *La consultation relative à la rénovation se penche actuellement sur le niveau de la remise PAREL.*

SÉLECTION DES CLIENTS

En vertu du programme LRA, quand la demande dépasse les affectations budgétaires disponibles, les directives actuelles précisent que les demandeurs admissibles doivent être aidés selon la proportion qu'occupe leur propre groupe client (p. ex. personnes âgées, familles, et le reste) parmi tous ceux qui éprouvent des besoins impérieux. Par exemple, si 40 p. 100 de ceux qui éprouvent des besoins impérieux de logement dans une région donnée sont des personnes âgées, environ 40 p. 100 de l'aide disponible sera ciblée vers les personnes âgées. Cette façon de varier les groupes clients a été adoptée pour que le programme vienne en aide à tous les groupes.

On a aussi voulu diversifier les niveaux de revenu, parmi les ménages éprouvant des besoins impérieux, pour éviter la création de ghettos de ménages à très faible revenu. Certains ont cependant prétendu que, dans les régions rurales du Canada, les possibilités de tels ghettos sont limitées, vu la gamme relativement restreinte d'ensembles résidentiels qui y sont construits. Par conséquent, disent-ils, l'aide au logement en milieu rural devrait être accordée en commençant par les cas les plus sérieux et les plus urgents. Cet argument a peut-être une certaine valeur, mais il n'en reste pas moins qu'une telle façon de procéder pourrait avoir pour résultat que certains groupes clients appartenant à la catégorie des besoins impérieux (ceux qui sont relativement plus fortunés) seraient largement exclus du programme.

Il y a lieu de se demander également comment établir un ordre de priorité parmi les clients admissibles faisant partie d'un groupe donné. À l'intérieur des diverses catégories (personnes seules, personnes âgées, et le reste), si la demande dépasse les ressources disponibles, les clients sont inscrits sur des listes d'attente d'après la gravité des besoins. Bien que les directives proposent des facteurs servant à déterminer les plus nécessiteux (p. ex. revenu le plus bas, disponibilité de choix de logement), l'importance à donner aux divers facteurs est laissée à la discrétion de la partie active et de l'agent d'administration.

Cette méthode permet à ceux qui se rendent directement compte du problème de décider qui a le plus besoin d'aide. Des critères stricts n'aboutiraient pas nécessairement aux meilleurs choix; il n'y a pas deux situations absolument identiques. Cette latitude peut cependant donner lieu à des décisions que certains percevraient comme injustes ou inadaptées. ⌂

QUESTION :

? *Selon quels critères faudrait-il choisir les clients, parmi tous les ménages éprouvant des besoins impérieux, lorsque la demande dépasse les montants prévus au budget?*

PARTICIPATION DES CLIENTS À LA CONSTRUCTION

L'expérience procurée par des programmes tels que le Programme de démonstration LRA a fait ressortir la possibilité d'une participation directe des clients à la construction et à la réparation des logements, dans un contexte d'aide à l'habitation. Beaucoup ont exprimé la conviction que la formule d'autoconstruction mise en évidence dans le Programme de démonstration devrait faire partie intégrante des programmes de logement pour les ruraux.

EFFICIENCE

L'expérience a démontré la possibilité de réduire sensiblement les coûts en utilisant une main-d'œuvre bénévole. Les résultats de l'évaluation l'ont confirmé. En effet, en comparant le Programme de démonstration et le Programme LRA, on a constaté que le recours à de la main-d'œuvre bénévole permet de réaliser des économies.

RÉACTION DE LA COLLECTIVITÉ

On a également soutenu que l'apport du client en travail peut contribuer à une meilleure acceptation par la collectivité puisque, même si les clients bénéficient d'une aide gouvernementale, ils sont visiblement impliqués plutôt que de paraître tout simplement attendre un cadeau de l'État. L'évaluation a constaté peu de différence dans le degré d'acceptation par la collectivité dans les secteurs desservis par le programme ordinaire ou par le Programme de démonstration. Cependant, en raison du nombre de collectivités desservies par le Programme de démonstration, on ne peut projeter ces données au niveau national que sous toutes réserves.

PRATIQUES D'ENTRETIEN

Un autre avantage communément attribué à la formule de l'autoconstruction réside dans l'amélioration de la compétence fondamentale du client et de son attention aux besoins d'entretien et de réparations, ce qui est de nature, espère-t-on, à susciter un meilleur entretien. De plus, les personnes qui participent elles-mêmes aux travaux en retireront tout probablement un sentiment bien légitime de satisfaction et seront fières d'être propriétaires, ce qui pourrait aussi les amener à mieux entretenir leur logement. Bien que l'évaluation des programmes LRA ait noté une augmentation de la compétence et du sens des responsabilités vis-à-vis de l'entretien et des réparations, chez les personnes qui participent elles-même aux travaux, elle a aussi constaté que l'entretien des logements ne s'en trouvait pas nécessairement amélioré pour autant.

D'après l'évaluation, par les inspecteurs de la SCHL, des logements construits dans le cadre du Programme de démonstration, on constatait des pratiques d'entretien laissant à désirer dans 8 p. 100 des logements (même proportion que pour les logements d'âge identique de propriétaires-occupants LRA). Par ailleurs, 88 p. 100 des clients du Programme de démonstration ont dit savoir comment effectuer des réparations, comparativement à 60 p. 100 des clients du programme LRA ordinaire d'accession à la propriété. On a exprimé l'avis que des facteurs étrangers à la volonté et à la compétence des clients expliquaient pourquoi l'on a observé si peu de différence, dans les pratiques d'entretien et de réparation, entre les clients qui ont participé au travail et ceux du programme ordinaire d'accession à la propriété. Il peut s'agir, par exemple, du peu de revenu disponible des clients, ou encore de l'éloignement de la collectivité, qui rend l'accès aux matériaux difficile et coûteux.

EXIGENCES IMPOSÉES AUX CLIENTS

L'autoconstruction exige aussi du client beaucoup de temps et, souvent, d'efforts physiques; or, les clients n'en ont pas tous la volonté ou la capacité. Par conséquent, les programmes qui incorporent une mise de fonds en travail doivent tenir compte de l'effort supplémentaire exigé des clients, afin de prévoir des moyens de les inciter à fournir ce supplément de temps et d'efforts. À cause des fortes exigences de temps, la formule est également moins pratique pour les clients qui occupent un emploi régulier. Il sera vraisemblablement plus facile aux chômeurs, qu'ils soient saisonniers ou non, de trouver le temps de participer à ce genre d'initiative.

QUALITÉ DU LOGEMENT

La motivation et l'aide technique (par la présence de personnes qui motivent les clients et leur enseignent les connaissances dont ils ont besoin pour construire leur propre maison) jouent souvent un rôle déterminant dans l'autoconstruction. Sans cette aide, il est probable que peu de clients pourraient eux-mêmes construire leur maison. Voilà pourquoi, si l'on veut propager cette formule, il faudra se demander si des directeurs de travaux compétents sont

disponibles. L'évaluation a constaté qu'en dépit de cette aide technique, presque 7 p. 100 des logements du Programme de démonstration avaient besoin d'importantes réparations et 45 p. 100, de réparations mineures (défectuosités non reliées à la charpente : bardeaux manquants, murs intérieurs fissurés, fenêtres brisées, et le reste). Comparativement, moins de 2 p. 100 des logements d'âge semblable du programme ordinaire d'accession à la propriété avaient besoin d'importantes réparations et 21 p. 100, de réparations mineures. Certains y voient un signe que la qualité des logements laisse peut-être à désirer quand les clients participent directement à la construction.

Par ailleurs, on a soutenu que les besoins de réparation des logements du Programme de démonstration étaient en bonne partie attribuables à la lenteur ou la médiocrité des travaux d'achèvement des logements. Parce que l'autoconstruction a tendance à être plus lente, il se peut que les logements ne soient pas entièrement achevés, au départ du directeur des travaux. Comme il y a peu de suivi (moins de 5 p. 100 des clients du Programme de démonstration ont reçu des conseils au cours de l'année dernière et aucun suivi n'a été fourni comme tel pour l'achèvement des travaux), on a affirmé qu'il était irréaliste de s'attendre à ce que les clients comprennent exactement les travaux qui restaient à faire et l'importance de les effectuer.

QUESTION :

? *Devrait-on offrir une formule d'autoconstruction, dans le cadre des programmes LRA? Dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions?*

SECTION 4,6

NORMES DE CONSTRUCTION ET DE VIABILISATION

Les directives actuelles des programmes LRA exigent que, pour être subventionné, un logement doit satisfaire à certaines normes minimums : il ne doit pas avoir besoin d'importantes réparations (réseau électrique défectueux, problèmes de charpente) et les services de base doivent être conformes aux normes locales. Ces directives reconnaissent le besoin de souplesse, en ce qui touche les services de base.

Certaines collectivités n'ont pas de services, ou leurs services ne satisferaient pas aux normes de localités plus urbanisées (p.ex. une livraison quotidienne d'eau plutôt que l'eau courante). Voilà pourquoi l'on soutient que, si les services de base exigés étaient les mêmes que dans les villes (eau courante, toilettes intérieures, etc.), certaines collectivités rurales et éloignées seraient exclues des programmes. Environ les trois quarts des logements LRA examinés par les inspecteurs de la SCHL au cours de l'évaluation obéissaient aux mêmes normes (services, taille, style, qualité) que les autres logements de la collectivité. Environ 16 p. 100 dépassaient les normes communautaires et le reste, ou 9 p. 100, y étaient inférieurs.

D'un autre côté, on peut soutenir que l'adoption d'une norme de logement pour les endroits urbains et d'une autre pour les endroits ruraux et éloignés constitue un système à deux paliers. L'existence de cette norme apparemment double pourrait aussi contribuer à perpétuer les normes communautaires actuelles, qui peuvent être dictées uniquement par les circonstances et non par la volonté de la collectivité. La ligne de conduite actuelle relative au LRA en tient compte, cependant. Malgré la latitude laissée par les directives, cela ne veut pas dire que tous les logements sont construits selon les normes communautaires, quelles qu'elles soient. Le logement construit ne doit présenter aucun danger, posséder une charpente solide, être complet (p. ex. à l'épreuve des intempéries) et d'un modèle qui réponde aux besoins des occupants. Ainsi, l'évaluation a constaté que, dans les régions éloignées, où l'on pourrait s'attendre à ce que les normes locales soient relativement peu strictes, 30 p. 100 des logements LRA produits dépassaient les normes de la collectivité.

QUESTION :

? *Quelles normes de construction et de viabilisation devraient être utilisées dans le cadre du programme?*

AIDE AUX RÉPARATIONS D'URGENCE

Le Programme d'aide aux réparations d'urgence (PRU) visait initialement à répondre dans l'immédiat aux besoins de réparations d'urgence en attendant une remise en état plus complète ou le remplacement du logement en vertu des programmes LRA. L'objectif actuel ne fait aucune allusion à ce lien avec d'autre composantes du programme. Il consiste à aider les ménages ruraux qui éprouvent des besoins impérieux de logement à effectuer des réparations d'urgence à leur logement actuel pour y corriger une menace à la santé ou à la sécurité des occupants.

Cette modification a été apportée parce que certains ménages préfèrent rester chez eux même si on leur offre de déménager ailleurs. Cette attitude s'explique peut-être, entre autres, par l'attachement des clients à leur logement et par leur réticence à s'engager dans des paiements axés sur leur revenu. En même temps, beaucoup de ces logements sont trop délabrés pour être réparés de façon efficiente. La santé et la sécurité de l'occupant n'en sont pas moins immédiatement en péril. Tel étant le cas, on a supprimé la condition initiale de l'aide du PRU, selon laquelle les occupants devaient plus tard (généralement dans un an) déménager dans un logement LRA si le leur ne pouvait être rendu conforme, de façon efficiente, à des normes acceptables en vertu du PAREL.

PERTINENCE DE L'AIDE

Certains mettront peut-être en doute l'opportunité d'un tel changement. D'ailleurs, certains mettront peut-être en doute la pertinence de toute aide accordée en vertu du PRU. Dépenser des milliers de dollars pour apporter à un logement des réparations qui le rendent à peine habitable, pourrait-on soutenir, ne constitue pas une utilisation efficiente de ressources limitées. Mieux vaudrait consacrer cet argent à d'autres programmes qui répondent complètement aux problèmes de logement de leurs bénéficiaires. Par contre, certains affirmeront que, même si les réparations sont incomplètes, cette dépense est justifiable lorsque la santé et la sécurité des occupants sont en jeu. Le programme comble une lacune en permettant d'écarter de sérieux dangers pour la santé et la sécurité.

LA SUBVENTION EST-ELLE SUFFISANTE?

On s'est également demandé si la subvention était suffisante, particulièrement depuis que l'occupation du logement peut durer longtemps. L'évaluation a conclu que plus de 50 p. 100 des clients ayant bénéficié des travaux du PRU affirmaient que leurs logements nécessitaient encore des réparations majeures. Toutefois, lorsqu'on les a interrogés aux fins de l'évaluation, les agents de programme du gouvernement ont exprimé l'avis, en général, que les subventions étaient suffisantes. Cette opinion contredit celle des agents d'administration autochtones, dont moins de 25 p. 100 jugeaient les subventions suffisantes pour réaliser l'objectif du programme.

Pour savoir si le montant de la subvention disponible constitue ou non un problème, il faudra d'abord définir exactement ce que l'objectif du programme devrait être. Ensuite, on pourra rajuster les niveaux d'aide en fonction de cet objectif. Toutefois, n'oublions pas que, si le montant des subventions augmente, les clients qui pourront être servis en vertu d'un budget donné seront moins nombreux.

RÉPÉTITION DE L'AIDE

La répétition des demande d'aide pose un autre problème. La ligne de conduite actuelle ne permet pas de répéter l'aide mais, lorsqu'on ne parvient pas à trouver un logement social convenable dans un délai relativement court, ou si les occupants refusent de déménager, d'autres réparations d'urgence pourraient être nécessaires afin d'assurer la sécurité du logement.

AIDE POUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Une autre question se pose aussi concernant l'utilisation du Programme de réparation d'urgence pour les résidences secondaires. En effet, dans les milieux ruraux canadiens, les gens d'une sous-catégorie de la population exercent des activités de trappage et de pêche et doivent habiter une bonne partie de l'année dans une cabane de trappeur. Ces résidences secondaires peuvent aussi nécessiter des réparations d'urgence; les politiques nationales actuelles ne préconisent pas, cependant, l'utilisation du PRU à ces fins.

QUESTIONS :

? *Devrait-il y avoir un programme d'aide visant les réparations d'urgence et, dans l'affirmative, quel devrait en être l'objectif?*

? *Devrait-on laisser une certaine latitude pour permettre de répéter l'aide provenant d'un tel programme et, si la réponse est affirmative, dans quelles circonstances?*

? *L'aide aux réparations d'urgence peut-elle être accordée pour une résidence secondaire qu'un occupant utilise pour gagner un revenu?*

APPLICATION ET ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

En vertu du Programme de logement pour les ruraux et les autochtones, une fois les logements répartis selon les besoins entre les régions de planification d'une province ou d'un territoire, la partie active (soit la SCHL, soit la province ou le territoire), ou le comité de gestion tripartite (CGT)[5] dans le cas des clients autochtones, choisit les collectivités des régions de planification, ainsi qu'un agent d'administration, rémunéré à l'acte, puis sollicite l'appui de la collectivité et trouve les clients admissibles. Avec l'aide des agents d'administration, les clients présentent leur demande, ceux qui satisfont aux conditions sont choisis, et une décision est prise quant au volet opportun du programme, dans leur cas (accession à la propriété ou location).

Si la location est recommandée, le gouvernement fait construire un ensemble locatif, puis l'exploite et l'administre. Si l'accession à la propriété est retenue, le gouvernement administre les prêts hypothécaires. Cette façon de procéder admet cependant quelques exceptions. Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, ce sont les commissions locales du logement qui appliquent et administrent le programme de logement locatif. Néanmoins, la participation locale à l'application et à l'administration courante des programmes d'aide au logement pour les ruraux est généralement faible.

FORMULE ACTUELLE

D'après les faits relevés dans l'évaluation, cette formule de base a connu un certain succès. Dans l'ensemble, les deux tiers des groupes chargés de l'application ont répondu à l'enquête d'évaluation qu'ils estimaient faire un travail de sensibilisation de la population locale de «moyennement» à «très» efficace. De plus, les groupes ont dit très bien réussir à attirer des demandeurs susceptibles de répondre aux critères de sélection des clients LRA. L'évaluation a aussi constaté un haut degré de sensibilisation et d'appui au logement subventionné, en général, dans la collectivité. Il est difficile de voir si le rôle des agents d'administration y a été déterminant. Les directives actuelles obligent la partie active (soit la SCHL, soit la province ou le territoire) à rencontrer les groupes ou les autorités de l'endroit que le logement intéresse ou de qui il relève (p. ex. le conseil municipal); il se peut que cette exigence contribue aussi à une meilleure sensibilisation. Néanmoins, certains souhaitent des améliorations. Par exemple, le pourcentage des clients propriétaires-occupants qui ont dit avoir déjà reçu des conseils ou des renseignements était très bas (de 11 à 20 p. 100, selon le genre de conseils ou de renseignements). La proportion était encore plus faible chez les locataires. Pourtant, les programmes exigent que des conseils soient fournis dans des domaines tels que l'établissement du budget. La rémunération à l'acte a aussi soulevé des critiques : certains y voient une dangereuse forme de stimulation. Par exemple, comme la rémunération varie d'un programme à l'autre, il se peut que l'administration de certains d'entre eux soit plus payante, ce qui pourrait compromettre l'impartialité dans le choix des programmes à proposer.

On s'est également demandé si la formule actuelle, en se limitant généralement à un seul agent d'administration provincial, n'excluait pas d'autres groupes tout aussi compétents. Comme la rémunération accordée et les dépenses de formation constituent des avantages intéressants pour tout groupe engagé dans le processus, le gouvernement pourrait aussi se voir mêlé à des querelles portant sur l'agent d'administration qui devrait être choisi pour une région particulière. Il peut en résulter des rancœurs et des conflits qui ne seront pas de nature à aider les gouvernements dans la réalisation de leurs objectifs de logement.

APPLICATION PAR LA COLLECTIVITÉ

On propose souvent, comme solution de rechange, l'application du programme par la collectivité, c'est-à-dire que des groupes faisant partie de la collectivité parraineraient, feraient construire et administreraient les ensembles résidentiels. On soutient qu'un agent d'administration s'occupant d'un vaste territoire ne peut rivaliser avec un groupe local, dans la détection des besoins réels de logement. Les agents sont en outre moins accessibles aux clients et à la collectivité, puisqu'ils n'ont pas de siège permanent sur place. Le recours à un groupe local, soutient-on, faciliterait les conseils aux clients et le suivi, ce qui pourrait entraîner une diminution des arriérés et un meilleur entretien des logements. De plus, ajoute-t-on, comme le logement est une source importante de stimulation économique, l'application

[5] *Les CGT planifient les stratégies d'application, déterminent les régions où les besoins se font le plus sentir et suivent la progression de l'initiative. La SCHL, l'organisme provincial ou territorial de l'habitation et le groupe autochtone chargé de l'application sont représentés au CGT.*

par la collectivité aurait comme heureux résultat de réduire au minimum le partage inutile des avantages éventuels avec des agents d'administration résidant ailleurs.

Ce genre de participation locale a cependant produit des résultats inégaux, dans le passé. Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, ce sont des associations et des organismes locaux de l'habitation qui administrent les logements locatifs LRA. Il s'occupent de la location, de l'entretien et de la réparation des logements et contribuent à la planification et à d'autres fonctions. Le personnel de la société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest est majoritairement d'avis que ces groupes ou organismes ont une connaissance de passable à bonne des programmes LRA et possèdent une compétence suffisante pour s'acquitter des aspects administratifs et techniques de leur tâche.

Cependant, l'évaluation a fait la preuve de plusieurs cas d'engagement communautaire, dans d'autres régions, dans l'application des programmes LRA et la construction même de logements, en vertu d'ententes moins officielles, où le manque d'expérience sur place ou l'insuffisance d'un contrôle centralisé ont entraîné de sérieux dépassements de coûts.

On a souvent affirmé que le temps, la formation et les fonds requis pour mettre sur pied et maintenir un groupe chargé de l'application dans chaque collectivité en détruiraient tout simplement l'efficience. Le nombre de logements affectés à une collectivité (peut-être seulement un ou deux par année) ne justifie pas les frais de formation et de recrutement que nécessite un organisme local permanent.

De plus, le degré d'organisation et de compétence d'un tel groupe variera probablement beaucoup d'une collectivé à l'autre, de sorte que certaines collectivités s'estimeraient bien servies par cette formule tandis que, pour d'autres, ce serait le contraire.

D'autre part, on avance qu'un organisme local de l'habitation, qui s'inscrirait dans la structure administrative locale et n'aurait en conséquence besoin que de peu de personnel supplémentaire, pourrait assumer bon nombre de tâches reliées à l'application des programmes et à la gestion du portefeuille et ainsi remplacer la gestion, par le gouvernement, d'un portefeuille largement éparpillé, et peut-être même supprimer le besoin d'agents d'administration. En outre, même si un très petit nombre de logements neufs sont affectés au cours d'une année, les fonctions permanentes d'administration du portefeuille existant de logements LRA suffiraient à justifier les coûts de formation et d'embauche inhérents à cette formule.

Il faut cependant remarquer que ce genre de décentralisation, tout en réduisant peut-être l'intervention gouvernementale sous un aspect (p. ex. la gestion directe), l'accentuerait à d'autres égards (planification, contrôle et rapports). Pour réfuter cet argument, ceux qui préconisent l'adoption de la formule communautaire soutiendront que, même si cette façon de procéder coûtait un peu plus cher que la formule actuelle, les avantages (facilité d'accès pour les clients, meilleure compréhension des besoins locaux, et le reste) compensent amplement le surcroît de coûts.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

On propose parfois d'utiliser l'aide au logement pour favoriser le développement économique local. Le logement a souvent été cité comme un instrument possible de réalisation d'objectifs sociaux et économiques plus vastes. Si le gouvernement entend consacrer des fonds au logement, soutient-on, il importe de fournir cette aide de manière que la collectivité visée en récolte le plus d'avantages possible.

Par exemple, les compétences acquises par les clients qui reçoivent une formation en vue de construire ou de réparer leur propre logement peuvent non seulement leur servir à assurer l'entretien de leur logement mais également leur ouvrir des possibilités d'emploi. Pourvu que la formation supplémentaire et les possibilités d'emploi n'augmentent pas les coûts du programme et que le produit final, en ce qui touche le logement, soit semblable à celui qui découle de méthodes plus conventionnelles, rares sont ceux qui s'opposent à cette forme de développement économique. Mais il commence à y avoir désaccord lorsque l'objectif du développement économique semble entrer en concurrence avec celui du logement.

Certains ont exprimé l'avis que les programmes devraient comporter des mécanismes permettant d'accorder la préférence et une aide pour la formation aux entreprises de construction autochtones, ou fixer des normes d'emploi de main-d'œuvre ou de matériaux locaux. De cette façon, la collectivité pourrait profiter de toutes les retombées des dépenses engagées dans le logement, au lieu de les laisser à des entrepreneurs et des fournisseurs étrangers. Les résidents pourraient ainsi acquérir de nouvelles compétences, les fournisseurs locaux verraient augmenter la demande et certains membres de la

collectivité trouveraient de l'emploi au moins pendant que les fonds destinés au logement seraient dépensés.

D'autres soutiennent que les programmes de logement devraient d'abord et surtout viser à résoudre les problèmes de logement. Toute restriction de la concurrence pour l'obtention de contrats en vue de produire ou de réparer des logements dans le cadre des programmes fera presque automatiquement grimper les coûts, précise-t-on. La raison en est qu'il ne serait pas nécessaire d'imposer ces restrictions, au départ, s'il n'était pas plus coûteux de s'y conformer. Pour vraiment réaliser les deux objectifs (de logement et de développement économique), précise-t-on, il faudra assurer une formation spéciale, une supervision et des contrôles financiers, dont les coûts devront être acquittés aux dépens de l'objectif du logement.

On affirme que dévier vers d'autres fins des fonds destinés au logement serait en priver des personnes qui comptent sur l'aide gouvernementale pour résoudre leurs problèmes de logement. Il existe des organismes fédéraux et provinciaux qui ont expressément pour mandat de veiller au développement économique de ces collectivités. Donc, malgré l'utilité indiscutable d'activités de coordination entre divers organismes gouvernementaux, affirme-t-on, il serait inconsidéré d'utiliser ainsi les fonds déjà limités qui sont destinés au logement. On soutient aussi que l'argument invoquant les heureuses retombées des dépenses engagées dans la construction ne peut être retenu. Il se peut que des membres de la collectivité acquièrent de nouvelles connaissances mais, faute de véritables possibilités d'emploi dans la collectivité pour exploiter ces compétences, les fonds investis dans la formation n'apporteront peut-être pas d'avantages assez considérables pour justifier ces dépenses.

La question à savoir si les maisons mobiles devraient constituer un choix possible, en vertu du programme, fournit un exemple à l'appui de cet argument. L'adoption d'un objectif de développement économique à l'intérieur des programmes de logement exclurait la solution éventuelle des maisons mobiles, puisqu'elles sont généralement préfabriquées à l'extérieur de la collectivité du client. Ce rejet d'une formule que certains qualifient de meilleure forme de logement dans certaines circonstances (parce que la transportabilité apporte une réponse aux problèmes de logements vacants dans les petites localités, selon l'évolution des besoins, aux problèmes de brève saison de construction et de pénurie de main-d'œuvre qualifiée et peut-être moins coûteuse) ne reposerait que sur des critères non reliés au logement. Ceux qui s'opposent à l'adoption d'un objectif de développement économique soutiendraient que la perte inhérente de flexibilité dans la recherche de solutions en matière de logement est injustifiable.

QUESTION :

? *Y a-t-il lieu de changer les modalités actuelles d'application et d'administration? Dans l'affirmative, de quelle façon?*

SECTION 4,9

LIGNE DE CONDUITE RELATIVE AUX ENDROITS

Pour recevoir de l'aide en vertu des programmes LRA, il faut habiter une région rurale, c'est-à-dire dont la population ne dépasse par 2 500 habitants. La partie active, ou le CGT dans le cas des clients autochtones, peut cependant décider que 10 p. 100 maximum des logements affectés à sa province ou à son territoire seront produits dans des régions de 2 500 à 5 000 habitants. Il est prévu que ces exceptions s'appliqueront aux régions où les besoins des ruraux (moins de 2 500 habitants) sont restreints, où ceux de la collectivité plus densément peuplée (2 500 à 5 000 habitants) sont considérables, où aucun logement ne sera vraisemblablement affecté aux autochtones en milieu urbain, et où la réponse proposée au programme LRA a reçu un large appui dans la collectivité.

Les limites de population ont été établies pour que les ressources fournies par le programme soient orientées vers les régions rurales où le besoin d'aide au logement est considéré comme le plus aigu, à savoir les très petites collectivités et les régions éloignées. Les plus grandes collectivités, estimait-on, bénéficiaient d'autres programmes subventionnés (p. ex. le Programme de logement sans but lucratif). La pertinence de cette distinction de taille a cependant été contestée.

On a fait valoir que les autres choix de logement subventionné s'offrant aux plus larges collectivités rurales étaient en fait très limités. En effet, les programmes comme le Programme de logement sans but lucratif, qui font appel aux groupes de parrainage d'ensembles résidentiels, n'ont pas beaucoup de succès dans les localités à caractère plus rural, parce que les groupes de parrainage y sont moins actifs. L'aide au logement explique-t-on, comporte donc une lacune dans le cas des ménages habitant de petites collectivités rurales qui dépassent la limite de 2 500 habitants mais ne sont pas assez developpées pour soutenir un organisme sans but lucratif et où l'affectation d'un ou deux logements ne justifie peut-être pas qu'un groupe sans but lucratif y veille en permanence.

Pour réfuter cet argument, toutefois, on souligne souvent que le logement subventionné en vertu d'autres programmes gouvernementaux, même s'il s'applique surtout aux régions urbaines, contribue aussi à soulager les besoins de logement de collectivités de 2 500 à 5 000 habitants et des localités rurales (moins de 2 500). Par exemple, quelque 18 000 logements publics sont situés dans des régions rurales et 22 000 dans des régions comptant de 2 500 à 10 000 habitants. De plus, la plupart des collectivités possèdent déjà une capacité organisationnelle (p. ex. le conseil municipal) qui pourrait assumer un rôle de parrainage, avec un peu d'encouragement.

Comme il est possible de bénéficier d'autres programmes de logement subventionné dans les régions rurales, on soutient que la limite de population devrait être encore plus stricte, peut-être en n'englobant que les localités éloignées, puisque les programmes LRA constituent la seule forme de logement subventionné par le gouvernement fédéral qui y soit offerte. Cependant, comme la production de logement coûte plus cher dans les petites collectivités éloignées en raison, par exemple, des frais de transport, une telle décision entraînerait probablement une diminution du nombre de ménages aidés.

Il s'agit aussi de déterminer, dans le cadre de ces discussions, s'il serait préférable d'offrir certaines composantes du programme seulement dans certains endroits. Par exemple, certains pourraient faire valoir que l'aide aux réparations d'urgence ne devrait être offerte que dans les régions éloignées, vu que les ménages n'y ont pas beaucoup de choix de logement. D'autres, par contre, pourraient soutenir que le programme devrait être disponible dans toutes les régions (urbaines, rurales et éloignées), puisque les mêmes problèmes de santé et de sécurité qui ont suscité l'application du programme aux régions rurales et éloignées existent également en milieu urbain.

QUESTION :

? *À quels endroits le programme devrait-il se limiter?*

PROBLÈMES DÉCELÉS DANS LE PARC DE LOGEMENTS LRA EXISTANTS

L'évaluation a fait ressortir que, dans l'ensemble du pays, presque 13 p. 100 des logements LRA actuels ont besoin d'importantes réparations et un peu moins de 40 p. 100, de réparations mineures. Le besoin de réparations, tant importantes que mineures, est plus fréquent dans les régions éloignées, tout comme pour les logements de propriétaires-occupants, comparativement aux logements locatifs. Les réparations requises par chaque logement relié au programme LRA sont estimées à 2 860 $, en moyenne. L'évaluation a aussi permis de constater que les logements de propriétaires-occupants visés par le programme LRA étaient à peu près dans le même état que ceux des autres propriétaires-occupants.

Les arriérés concernant le parc actuel de logements sont aussi un sujet de préoccupation. Presque 25 p. 100 des propriétaires-occupants LRA ont des paiements en souffrance, tandis que plus de 26 p. 100 des locataires LRA ont des arriérés de loyer. Dans les endroits non éloignés, les probabilités d'arriérés sont trois fois plus fortes chez les propriétaires-occupants que chez les locataires (21 p. 100 et 6 p. 100 respectivement). Dans les endroits éloignés, les probabilités d'arriérés s'équivalent, dépassant 46 p. 100. Les arriérés sont en outre plus fréquents chez les occupants de logements plus anciens. Ils constituent un problème non seulement parce que les contributions perdues doivent être récupérées d'une manière ou d'une autre mais aussi parce qu'en voyant des clients «en être quittes» sans apporter de contribution, ceux qui respectent leurs engagements se sentiront lésés. De même, les programmes seront peut-être moins bien acceptés par la collectivité si les contribuables se rendent compte de ces «abus».

Plusieurs moyens de résoudre ces problèmes ont déjà été proposés:

CONVERSION AU LOGEMENT LOCATIF

Le gouvernement pourrait, par exemple, convertir les logements de propriétaires-occupants, qui sont source de problèmes, en logements locatifs. Il assumerait ainsi la responsabilité de l'entretien et des réparations et veillerait à ce que les logements soient conservés en bon état. De plus, la contribution des clients serait réduite puisqu'ils n'auraient plus à payer les frais d'exploitation et de réparation de leur logement. Celui-ci correspondrait donc mieux à leurs moyens et les arriérés diminueraient.

Cependant, cette solution ne tient pas compte du fait que les problèmes d'arriérés existent également chez les locataires et même, dans les régions éloignées, tout autant que chez les propriétaires-occupants. Donc, la seule conversion au logement locatif ne dissipera pas tous les problèmes d'arriérés. Cette transformation pourrait en outre avoir des incidences d'équité pour les clients (p. ex. quelle serait la réaction des clients qui se sont acquittés de leurs responsabilités?). De plus, si le gouvernement assume la responsabilité des réparations, les fonds nécessaires devront provenir du budget des nouveaux engagements, de sorte que le nombre de nouveaux engagements possibles diminuera en conséquence.

SUPPRESSION DES CONTRIBUTIONS RÉGULIÈRES

On a aussi suggéré d'exempter les propriétaires-occupants de LRA de l'obligation de contributions régulières, afin qu'ils puissent utiliser ces fonds pour entretenir et réparer leur logement. Puisqu'il n'y aurait pas de paiements pouvant donner lieu à des défauts, la question des arriérés ne se poserait plus.

Toutefois, comme pour la suggestion précédente, le nombre de nouveaux engagements en souffrirait, puisque les contributions dont les clients seraient exemptés devraient être récupérées sur le budget des nouveaux engagements. En outre, comme l'entretien et les réparations continueraient d'incomber au client, rien ne garantirait que les réparations nécessaires seraient effectivement exécutées. Le problème des arriérés ne serait pas réglé non plus, sans compter que des considérations d'équité pourraient compliquer la mise en œuvre de cette solution : il serait manifestement injuste de ne pas reconnaître que certains clients ont dûment satisfait à leurs obligations, contrairement à d'autres. L'adoption de cette solution aurait aussi des répercussions sur l'application de l'aide pour l'avenir : il serait difficile d'imposer des contributions régulières aux propriétaires-occupants qui seraient ultérieurement aidés si ce genre de contribution a déjà été supprimé pour d'autres clients.

MEILLEUR SERVICE DE CONSEILS AUX CLIENTS

Un autre moyen proposé consiste à augmenter et à améliorer les services de conseils aux clients en vertu des programmes. On a indiqué que les difficultés éprouvées actuellement avec les logements du portefeuille seraient considérablement moindres. L'évaluation a

cependant constaté que les pratiques d'entretien ne sont guère meilleures, ni les problèmes d'arriérés beaucoup moins fréquents, chez ceux qui bénéficient de tels services.

Toutefois, si les services de conseils actuels ont été plutôt infructueux, il ne faudrait pas en conclure qu'ils sont voués à l'échec même si on y apporte certaines améliorations. Le mauvais état de certains logements pourrait résulter du fait que les propriétaires-occupants ignorent quelles sont leurs responsabilités. Si les clients étaient suffisamment renseignés pour bien comprendre leurs responsabilités et la nature exacte des tâches de réparation et d'entretien, peut-être y aurait-il moins de logements délabrés.

On peut trouver d'autres preuves de l'efficacité possible des services de conseils aux clients dans les résultats du programme de location avec option d'achat, où ces services ont été beaucoup plus largement assurés que pour les programmes d'accession à la propriété et de simple location (de 23 à 39 p. 100 des clients en ont bénéficié, selon le genre de service opportun). Chez ces clients, on a constaté une proportion de moins de 5 p. 100 d'arriérés et de 53 p. 100 de bonnes pratiques d'entretien, comparativement à 10 p. 100 et 64 p. 100 respectivement pour les propriétaires-occupants LRA après 1985. Il est évidemment difficile de juger si ces résultats sont le fruit des conseils donnés aux clients. Le fait que les clients essaient d'accéder à la propriété en prouvant qu'ils sont capables d'assumer les responsabilités du propriétaire est peut-être un facteur déterminant.

QUESTION :

? *De quelle façon le gouvernement devrait-il s'attaquer aux problèmes d'entretien et de réparations ainsi que d'arriérés qui existent actuellement dans le portefeuille?*

? *Croyez-vous que les services de conseils améliorés aux clients pourraient influer sur les problèmes d'arriérés ainsi que d'entretien et de réparations? Dans l'affirmative, quel genre de services?*

SECTION 5

CONCLUSION

Par le présent document, la Société canadienne d'hypothèques et de logement invite officiellement toutes les personnes et tous les groupes qui s'intéressent aux programmes LRA à participer au processus de consultation. Nous vous demandons de faire parvenir par écrit à l'adresse suivante, d'ici le 15 juin 1990, vos réactions aux questions soulevées dans ce document, ainsi que les autres points que vous aimeriez souligner:

Monsieur E. A. Flichel
Président intérimaire
Société canadienne d'hypothèques
et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Vos commentaires nous seront d'un grand secours pour tracer les paramètres de modification éventuelle des programmes ou des lignes de conduite. Ils revêtent une grande importance pour nous, dans nos efforts pour utiliser le plus efficacement possible les fonds affectés au logement. Nous vous remercions à l'avance de votre collaboration à cette importante initiative.

ANNEXE
ENSEMBLE ACTUEL DE PROGRAMMES

Dès le début, les objectifs des programmes LRA ont été officiellement établis comme suit :

- assurer un logement de qualité convenable aux personnes à faible revenu des régions rurales et des petites collectivités d'au plus 2 500 habitants;
- motiver les clients du programme et les aider à résoudre leurs problèmes de logement par leurs propres efforts et grâce à leur propre association, en leur fournissant l'occasion de participer le mieux possible à la planification et à la construction des logements.

Les programmes ont été mis en application au profit de personnes qui vivent dans des régions rurales et éloignées ne dépassant pas 2 500 habitants et qui éprouvent des besoins impérieux de logement. Le critère des besoins impérieux a été établi en 1986, remplaçant celui des ménages à faible revenu. En outre, depuis 1985, une partie des logements LRA produits ont été ciblés vers les ménages autochtones admissibles vivant à l'extérieur des réserves. Le gouvernement fédéral a fixé l'objectif, pour les autochtones de tout le pays, à 50 p. 100 de l'activité annuelle globale (en vertu des programmes LRA d'accession à la propriété et de location avec ou sans option d'achat, du Programme de réparations d'urgence, de la composante rurale du Programme d'aide à la remise en état des logements, et du Programme de logement pour autochtones en milieu urbain[1]).

Le groupe de programmes LRA comprend plusieurs volets. En vertu des programmes **d'accession à la propriété** et **de logement locatif** pour les ruraux et les autochtones, les clients paient en remboursement hypothécaire ou en loyer un montant déterminé par une échelle de paiement proportionné au revenu, c'est-à-dire que leur contribution au paiement des frais de logement admissibles varie en fonction du revenu de leur ménage. Les frais de logement admissibles, dans le cas de l'accession à la propriété, sont le capital, les intérêts, les impôts et un montant déterminé pour le chauffage. Pour le logement locatif, ces frais sont définis en fonction d'un logement, toutes charges comprises, à l'exception des frais d'électricité non reliés au chauffage. Les propriétaires-occupants versent aussi une mise de fonds. Des conseils sont prodigués aux clients, dans le cadre des programmes, pour les préparer à assumer leurs responsabilités de propriétaire-occupant ou de locataire et les y soutenir. Un ajout important a été fait au programme en 1986, à savoir la location avec option d'achat, pour permettre aux clients de payer un loyer jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'assumer intégralement les responsabilités du propriétaire-occupant et d'acheter le logement.

En 1986, dans le cadre de ses nouvelles orientations en matière de logement, le gouvernement fédéral a approuvé la création d'un **Programme de démonstration pour les ruraux et les autochtones**, d'une durée de cinq ans, pour évaluer les possibilités d'«autoconstruction» des logements de propriétaires-occupants LRA. Le gouvernement fédéral accorde un prêt hypothécaire susceptible de remise totale, à la condition que le client occupe et entretienne le logement, pour payer le coût des matériaux de construction, des services, de la supervision des travaux, des plans d'exécution et du terrain, s'il y a lieu. Le client fournit bénévolement la main-d'œuvre pour construire la maison, avec l'aide d'un directeur des travaux qui supervise la construction et assure la formation, au besoin.

Deux programmes s'offrent aux propriétaires-occupants dont le logement a besoin d'importantes réparations. Le **Programme d'aide à la remise en état des logements** (PAREL) en milieu rural fournit des prêts susceptibles de remise ou remboursables, au taux d'intérêt en vigueur, pour les frais de rénovation admissibles. Bien qu'englobé dans le groupe de programmes LRA, le PAREL rural ne sera pas explicitement examiné dans la présente consultation parce que la SCHL termine actuellement une consultation distincte sur la rénovation. Le deuxième choix possible, pour les rénovations, consiste dans le **Programme de réparations d'urgence** (PRU), qui accorde une subvention au propriétaire-occupant rural afin de payer le coût des réparations d'urgence nécessaires pour que sa maison, trop délabrée pour être entièrement remise en état (comme on le ferait dans le cadre du PAREL), ne présente pas de danger pour les occupants.

S'ajoutant aux programmes susmentionnés, des programmes d'appui ont été créés afin de procurer aux groupes clients les connaissances administratives et techniques requises pour la planification, la construction et la gestion permanente des logements et d'assurer ainsi leur entière participation au programme LRA. Le **Programme de formation des cadres autochtones** aide des autochtones choisis à recevoir une formation professionnelle en matière de logement par une expérience de travail et, autant que possible, à obtenir un emploi permanent dans ce domaine. Le **Programme de détachement de fonctionnaires pour le LRA** consacre également au LRA des fonds destinés à la formation afin de permettre à des groupes autochtones, en mettant des professionnels à leur disposition, d'accomplir certaines tâches particulières reliées à l'application et à l'administration du LRA. Des fonds pour la formation sont aussi accordés à des organismes provinciaux d'administration du LRA pour les autochtones et à des groupes locaux promoteurs de logement afin de leur permettre d'acquérir les connaissances ou les compétences requises pour planifier et mener à bien leurs propres initiatives de logement à l'intérieur des paramètres des programmes LRA. Les fonds du **Programme de formation des clients LRA** servent principalement à payer le coût d'ateliers ou de séances de formation et de cours pour les membres de ces groupes.

---

[1] *Le Programme de logement pour autochtones en milieu urbain prévoit des fonds pour la préparation de projets et une assurance hypothécaire à l'intention des organismes de parrainage d'ensembles locatifs en milieu urbain et fournit une aide aux locataires sous forme de loyer proportionné au revenu.*